This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`

600035195T

DERECHO

ADMINISTRATIVO

ESPAÑOL.

Imprenta de Hilario Martinez,
Calle de la Encomienda, núm. 10.

DERECHO

ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

POR EL DOCTOR

D. Manuel Colmeiro,

Catedrático de derecho político y administracion en la universidad de Madrid.

TOMO SEGUNDO.

MADRID Y SANTIAGO:
LIBRERIAS DE DON ANGEL CALLEJA, EDITOR.
LIMA,
CASA DE LOS SEÑORES CALLEJA, OIEA Y COMPAÑIA.
1850.

243. h. 50.

Todo el que reproduzca una obra agena sin el consentimiento del autor ó de quien le haya subrogado en el derecho de publicarla, queda sujeto á la indemnizacion de daños y á las penas impuestas al editor fraudulento.

Ley de 10 *de junio de* 1847, *art.* 19.

DERECHO ADMINISTRATIVO

ESPAÑOL.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TITULO III.

DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO A LAS COSAS.

SECCION PRIMERA.

De los bienes públicos.

CAPÍTULO I.

Del dominio público.

1263.—Objetos del derecho administrativo.
1264.—Nocion de *cosa*.
1265.—Fundamentos de la materia administrativa.
1266.—Derechos varios de la administracion en cuanto á las cosas.
1267.—Dominio público.
1268.—Caractéres de los bienes públicos.
1269.—Consecuencias.

1263.—Personas, cosas y juicios son los tres objetos del derecho administrativo (1): las primeras son el fin de toda accion social; las segundas solamente un medio de llegar al término apetecido por el gobierno.

1264.—La palabra *cosa* significa cuanto existe en el mundo exterior fuera de las personas, y expresa una idea mas la-

(1) Véase núm. 572.

ta que riqueza en sentido económico y propiedad en su acepcion legal. Toda propiedad ó riqueza es una cosa; pero no toda cosa constituye riqueza ó propiedad.

Tal es la definicion recibida por los jurisconsultos, si bien nosotros habremos de eliminar de nuestros estudios aquellas cosas que nunca fueron apropiadas, ni se consideran útiles para satisfacer necesidad alguna, como objetos totalmente extraños á la administracion.

1265.—Siendo, pues, en el derecho administrativo sinónimo la palabra cosa de riqueza y propiedad, es llano que esta parte de la ciencia se funda ya en principios rigorosos de justicia, ya en reglas de utilidad comun, porque se reunen para formarla preceptos de legislacion y consejos de economía pública.

En razon á lo que participa de jurisprudencia, invoca la ley positiva ó el *derecho*; y cuando la ley calla, primero la *necesidad*, y despues la *conveniencia* general constituyen la base de este nuevo órden de doctrinas, cuyo conjunto reune todo cuanto hay de mas importante en la política económica de un estado.

1266.—La administracion posee mayores derechos en las cosas, segun que la propiedad fuere mas colectiva, hasta llegar á la propiedad privada, último límite de su accion, porque en aquel punto la sociedad se contiene por respeto al derecho de los individuos.

1267.—Llámanse bienes del dominio público las cosas que corresponden en plena propiedad á la nacion y en cuanto al uso á todo el mundo, ó segun dice la ley de Partida, «pertenescen a todos los omes comunalmente, en tal manera que tambien pueden usar dellos los que son de otra tierra estraña, como los que moran o viven en aquella tierra do son» (1).

1268.—Los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio comun, porque no pueden dividirse, ó divididos perderían su utilidad,

(1) Ley 6, tít. XXIII, Part. III.

ó en fin porque segun su naturaleza no son susceptibles de apropiacion particular. La administracion dicta reglas acerca de su aprovechamiento, para que ningun interés individual perjudique al uso público á que la ley los destina.

El goce ó disfrute en comun caracteriza, pues, dicha clase de bienes hasta el punto de transformarse en otra, si cambian de destino; y por el contrario, aplicando una cosa cualquiera á un servicio público, entra por esto solo en el dominio público.

1269.—Es consecuencia rigorosa de los principios sentados que tales bienes como estos no se hallen en el comercio general, ni puedan por lo mismo ser adquiridos por prescripcion (1). Tampoco puede el gobierno enagenarlos, primeramente porque son una propiedad nacional, y en segundo lugar, porque la suma movilidad de las necesidades del estado es un obstáculo á todo abandono definitivo; pero si alcanza su autoridad á declarar si la antigua aplicacion ha dejado de ser útil ó necesaria al público, lo cual no excede los límites de un acto administrativo. En tal caso los somete al imperio del derecho comun, y deja expedito á los tribunales ordinarios el ejercicio de su jurisdiccion.

CAPÍTULO II.

Del mar y sus riberas.

1270. Dominio de los mares. 1271. de las riberas. 1272. Uso público de ambas cosas.

1270.—Los jurisconsultos romanos asentaban que el mar pertenecia á todas las naciones, siendo segun este principio, comun á todos los hombres su aprovechamiento por medio de la navegacion ó la pesca. Sin embargo, tambien reivindicaban para su pueblo la propiedad de aquella parte de los mares que se consideraba aneja á su territorio y por tanto

(1) Ley 7, tít. xxxi, Part. III.

comprendida en el dominio público (1). Fúndase esta legislacion en la naturaleza de las cosas, porque á las aguas del mar no podemos señalar límites, ni se prestan á una ocupacion real y permanente.

Las leyes de Partida declaran cosas comunes ó que «comunalmente pertenescen a todas las criaturas... el aire, e las aguas de la lluvia, e el mar, e su ribera. Ca cualquier criatura que biva, puede usar de cada una destas cosas, segun quel fuere menester. E porende todo ome se puede aprovechar de la mar e de su ribera, pescando, e navegando e faziendo y todas las cosas que entendiere que a su pro son» (2).

No obstante, doctrina tan general así en España como en las demás naciones, se reconoce el dominio público en las costas ó mar adyacente al territorio y ejerce cada estado este supremo imperio, ya reservándose el derecho exclusivo á la pesca y á toda especie de producto ordinario ó accidental, ya prohibiendo á los extranjeros su navegacion y la entrada en los puertos, salvos los casos de necesidad y uso inocente, ó los establecidos por tratados ó por costumbre, ora imponiendo á los que transitan contribuciones en beneficio de la navegacion, ó bien administrando justicia ó exigiendo que las naves extranjeras hagan en reconocimiento de soberanía ciertos honores. Las mismas leyes de Partida enumeran los puertos entre las cosas públicas (3).

1271.—Pertenecen á la misma clase las riberas del mar, entendiendo por ribera «quanto se cubre del agua de la mar, quando mas crece en todo el año, quier en tiempo del invierno, ó del verano» (4).

1272.—El disfrute público del mar y sus riberas está bajo el amparo de la administracion que lo protege á la antigua usanza por medio de juzgados especiales y de fueros privi-

(1) Littora in quæ populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror. Dig. lib. XLIII, tit. VIII, ley 3.
(2) Ley 3, tit. XXVIII, Part. III.
(3) Ll. 6 y 11, tit. XXVIII, Part. III.
(4) Ibid. ley 4.

legiados. Los gefes de marina conocen privativamente, además de las causas civiles y criminales de los aforados, en los casos de arribadas, pérdidas, presas y naufragios de toda embarcacion; en la custodia y adjudicacion de cuanto el mar arrojare á las playas, bien sea producto del mismo mar ó de otra cualquiera especie; en lo relativo á la pesca y navegacion y á la seguridad y limpieza de los puertos, valizas y linternas y á las fábricas de armas, de járcias, lonas, betunes y demás efectos para el servicio de la armada, aun las establecidas en poblaciones mediterráneas (1).

Tampoco se puede edificar en la ribera de modo que se embargue el uso comunal de la gente (2), siendo los mismos gefes de marina jueces conservadores de este goce público; y por eso á nadie le es lícito construir en ella sin prévia licencia de aquellas autoridades.

CAPÍTULO III.

De las aguas.

1273.—Importancia de las aguas.
1274.—Su dominio.
1275.—Las aguas corrientes son susceptibles de propiedad particular.
1276.—Aguas privadas.
1277.—Aguas públicas.
1278.—Su clasificacion.
1279.—Ventajas de retener ciertas aguas en el dominio público.
1280.—Concesion de las aguas públicas.
1281.—Forma y efectos de estas concesiones.
1282.—Aguas de aprovechamiento vecinal.
1283.—Riberas de los rios.
1284.—Aguas de los canales.
1285.—Proteccion á las empresas de regadío.
1286.—Servidumbre de acueducto.
1287.—Cuando puede reclamarse esta servidumbre?
1288.—Recurso del reclamante en caso de oposicion.
1289.—Indemnizacion á favor del dueño del prédio sirviente.
1290.—Conservacion y reparacion del cáuce.
1291.—Cuando no puede exigirse aquella servidumbre.
1292.—Navegacion fluvial.
1293.—Su policía.
1294.—Construccion y reparacion de los canales.
1295.—Deslinde de sus terrenos adyacentes.

1273.—Son las aguas artículo de primera necesidad pa-

(1) Ll. 9, 10 y 11, tít. VII, lib. VI. Nov. Recop.
(2) Ibid. ley 4.

ra los usos de la vida, fuerza motriz aplicadas á la industria, vehículo del comercio, y convertidas en riego son la sangre de la tierra y la vida de los campos.

En las márgenes de los rios se fundaron las primitivas ciudades, porque allí eran las subsistencias mas abundantes, las comunicaciones mas fáciles y mas fértil el terreno. La presencia de las aguas aumenta el valor de toda propiedad, principalmente en los paises donde escasean las lluvias. De aquí se deriva la importancia de este don de la naturaleza, ya consideremos su aprovechamiento como orígen de antiguos derechos, ya establezcamos reglas acerca de su aplicacion presente.

1274.—Las aguas pertenecen ora al dominio público, ora al privado? Don Alonso el Sábio enumera entre las cosas que comunalmente pertenescen á todas las criaturas *las aguas de la lluvia*, y *los rios* entre aquellas de las cuales puede usar cada un ome (1). Sin embargo de que la ley no distingue nominalmente los rios navegables y no navegables, parece que alude solamente á los primeros, segun se colige del contesto literal de la ley citada, de la siguiente relativa al dominio y uso de las riberas, y con mas claridad todavía de la posterior donde se dice: «molino, nin canal, nin casa, nin torre, nin cabaña, nin otro edificio ninguno, non puede ninguud ome facer nuevamente en los rios *por los quales los omes andan con sus navíos*, nin en las riberas dellos, porque se embargasse el uso comunal» (2).

Admitida esta interpretacion, de acuerdo por otra parte con el derecho romano que declaraba públicos *casi todos los rios*, quedan sujetos á propiedad particular los rios no navegables, los arroyos, los torrentes, las fuentes, estanques, pozos y cisternas; es decir, que son aguas privadas: 1.° todas las contenidas dentro de ciertos límites y susceptibles de una ocupacion constante: 2.° las aguas vivas que

(1) Leyes 3 y 6, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Ley 8.

nacen ó se descubren en nuestro terreno, y 3.° las corrientes, bien sea su curso continuo, bien intermitente.

1275.—Arguyen algunos jurisconsultos y publicistas que las aguas corrientes no pueden ser objeto de propiedad particular, porque consideradas como una sustancia fluida, solo se prestan á una posesion fugitiva, sobre cuya base tan movible no es fácil cimentar un sólido dominio. Mas si las aguas á pesar de su fluidez se comprenden en el dominio público ¿por qué no en el privado? Su renovacion perpétua no es obstáculo para la propiedad, pues todos los séres se renuevan sucesivamente y se transforman durante su vida, asimilándose unas sustancias y perdiendo otras, sin que hasta ahora hubiese ocurrido á nadie preguntar si la sustitucion de sus partes altera los derechos del propietario. Por último, dicen que las aguas corrientes, aun cuando fuesen susceptibles de ocupacion exclusiva, resisten toda modificacion industrial, siendo su aprovechamiento un goce momentáneo que no lleva el sello de la propiedad. Pero si en efecto mientras las aguas fluyen no parecen nuestras, la ley nos garantiza su posesion exclusiva, y ejercemos en ellas los derechos de dominio, cuando sangramos el rio para mover una maquinaria ó para regar nuestros campos. El agua es siempre la misma considerada como sustancia independiente del terreno que baña; mas no así el rio considerado como un volúmen continuo con su lecho, sus márgenes, sus acéquias y sangrías. Todas las cosas se poseen de distinto modo, cada una segun su naturaleza; y por esta causa admitiremos, si es preciso, que las aguas corrientes son objeto de una *propiedad modificada*.

1276.—Las aguas privadas pertenecen al fuero comun, reservándose la administracion solamente aquellos derechos que la sociedad deposita en sus manos, para impedir que el interés particular se sobreponga al bien general. A este fin concurren los reglamentos de policía que limitan lo absoluto del dominio en punto á las aguas privadas, ya exigiendo autorizacion para su aprovechamiento, ya sujetando los usuarios á ciertas servidumbres.

1277.—Las aguas públicas están destinadas para el ser-

vicio de todas las gentes, de suerte que todos pueden aprovecharse de ellas pescando, navegando ó de otra manera, con tal que no embarguen el uso comunal, «ca non sería cosa guisada, que el pro de todos los omes comunalmente, se estorvase por la pro de algunos (1).

1278.—Como segun queda dicha son públicas solamente las aguas de los rios navegables, se infiere que su clasificacion es un acto administrativo. Declarar un rio navegable es decidir su aptitud para la navegacion, midiendo su anchura y profundidad y estudiando el curso tranquilo ó impetuoso de sus aguas: es tambien apreciar las necesidades públicas, juzgando si ofrece utilidad convertirlo en línea de comunicacion fluvial. Estos hechos caen bajo el imperio de la administracion, como único poder encargado de fomentar toda clase de intereses sociales.

1279.—El dominio público de las aguas en vez de entorpecer, facilita su aprovechamiento por los particulares. Aun cuando todas las aguas perteneciesen á la nacion, no quedarian desatendidas las necesidades agrícolas é industriales, siempre que la ley impusiese á los propietarios ribereños la servidumbre de acueducto en favor de los propietarios del interior, para que á todos alcanzasen los beneficios del riego ó la fuerza de las corrientes.

1280.—Las aguas públicas deben ser objeto de una concesion individual ó colectiva á nombre del estado, pero á título gratuito y nunca oneroso. Toda concesion retribuida llevaria impreso el sello de un monopolio que el gobierno haria de los dones del cielo para el uso comun de los hombres, y llevaria implícita la condicion de indemnizar al concesionario, cuando por razones de utilidad pública fuese preciso el despojo. El gravámen de la indemnizacion llegaria á tal extremo que seria forzoso renunciar á todo proyecto de mejora, ó faltar á los preceptos de la justicia.

1281.—Este principio hállase consignado en nuestro derecho administrativo, puesto que se necesita una autoriza-

(1) Ley 8, tít. XXVIII, Part. III.

cion real, prévia la instruccion de expediente, para establecer cualquiera empresa que tenga por objeto, ó pueda hallarse en relacion inmediata:

I. Con la navegacion de los rios ó su habilitacion para conducir á flote balsas ó almadías.

II. Con el curso ó régimen de los mismos rios, sean ó no navegables y flotables.

III. Con el uso, distribucion y aprovechamiento de las aguas.

IV. Con la construccion de toda clase de obras nuevas en los mismos rios, incluyendo los puentes de todos ellos.

Los empresarios acuden al gobernador de la provincia (1), manifestando el objeto de las obras y presentando las relaciones y memorias facultativas, asi como los planos y perfiles necesarios para la inteligencia y comprobacion de los puntos sobre los cuales se presuma ó funde alguna oposicion por razon de perjuicios públicos ó particulares que el proyecto hubiere de ocasionar al tiempo ó despues de su ejecucion. Los gobernadores dan publicidad al proyecto por un término breve que no escede de treinta dias, dentro del cual acuden los particulares ó corporaciones que se creyeren perjudicadas á exponer los fundamentos de su oposicion. Se comunican sus razones y documentos al empresario, pasa el expediente al informe del ingeniero de la provincia, y el gobernador, despues de oir al Consejo provincial, consigna su dictámen y lo eleva todo al conocimiento del ministro de Obras públicas para la resolucion definitiva.

Cuando los proyectos de esta clase tuvieren por objeto el establecimiento de nuevos riegos, deberá instruirse un expediente en igual forma en las provincias por donde aguas abajo atraviese el rio que ha de suministrarlas, ó el de quien fuere afluente inmediato (2).

Estas autorizaciones solo deben recaer sobre las aguas

(1) La autoridad superior de la administracion provincial ha cambiado su nombre de *gefe político* por el de *gobernador de provincia* en virtud del real decreto de 28 de diciembre de 1849, cuya nueva denominacion emplearemos á lo sucesivo en esta obra.

(2) Real órden de 14 de marzo de 1846.

corrientes y públicas, y nunca versan sobre los alumbramientos hechos en terrenos de dominio privado, los cuales pertenecen siempre al dueño, sin que la administracion pueda intervenir en su aplicacion, escepto si fuere directamente nociva á la salubridad ó seguridad pública (1).

Las concesiones hechas por el gobierno como conservador y dispensador del dominio del estado, caducan:

I. Siempre que no se acredite ante el gobernador de la provincia haber hecho uso de ellas en el término de seis meses á contar desde la fecha de su concesion, cuando esta haya sido para un uso nuevo.

II. Si los concesionarios, despues de haber puesto en uso la autorizacion, lo interrumpen ó desisten de la aplicacion. Si desisten oficial ó manifiestamente, caduca la concesion desde luego; si solo cesan en los riegos ó en la fabricacion, al año de haber cesado, si hay otro que la solicita, ó dentro de dos años, aunque no le hubiere (2).

1282.—Si las aguas entran en la clase de aprovechamientos vecinales, á los Ayuntamientos pertenece arreglar su disfrute por medio de acuerdos donde no haya un régimen especial, conformándose con las leyes y reglamentos (3).

1283.—Las riberas de los rios que por su naturaleza entran en el dominio público, son de propiedad particular, aunque sujetas á todas las servidumbres necesarias para proteger el uso comun de las aguas, y lo mismo los árboles plantados en ellas (4).

1284.—Los canales de riego y navegacion son obras públicas, cuyo fomento, conservacion y reparacion se determinan por los mismos principios que rigen para los caminos.

1285.—El deseo de estimular á los capitalistas á que inviertan sus fondos en empresas de regadío, de las cuales tanto provecho pueden sacar el interés público y el priva-

(1) Real órden de 21 de agosto de 1849.
(2) Ibid.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, art. 80.
(4) Leyes 6 y 7, tít. XXVIII, Part. III.

do, es el orígen de la ley que exime de todo impuesto durante los diez primeros años despues de concluidos los trabajos, las rentas de los capitales que se inviertan en la construccion de canales, acéquias, brazales y demás obras de riego en que se haga uso de aguas públicas para regar terrenos propios ó agenos, con tal que haya precedido concesion real. Este beneficio tambien es extensivo á los que por medio de pozos artesianos ó comunes, minas ú otras obras, alumbren, aumenten ó aprovechen aguas de propiedad privada. Y si las aguas se aplicasen como fuerza motriz á algun establecimiento industrial, disfrutarán los empresarios durante el mismo período de la mitad de la gracia.

1356.—Mas no basta para introducir un buen sistema de riegos aligerar los tributos que pesan sobre los capitales empleados en estas obras. Si la ley no abre paso á las aguas á través de los campos riberiegos ó intermedios para que fecunditen los terrenos del interior, las mejoras darán escaso fruto. Si el propietario ribereño fundado en los derechos absolutos del dominio, resiste todo gravámen en favor de las tierras distantes del rio, será para pérdida cuanta agua él no pudiere consumir, y los beneficios del riego reducidos á tan estrecho círculo, no compensarian los intereses del capital invertido en la empresa.

La administracion, que mas atiende á razones de equidad que á preceptos rigorosos de justicia, y cuyo encargo principal es mantener el equilibrio entre los intereses opuestos, exige en bien del público que los campos riberiegos ó intermedios se sometan á la servidumbre del acueducto.

1357.—Pueden reclamar la servidumbre de acueducto, ya por acéquia descubierta, ya por cañería cerrada al través de los prédios agenos inferiores ó intermedios:

I. El propietario que teniendo aguas de que disponer quiera aplicarlas al riego de terrenos que le pertenecen y no se hallan contiguos.

II. El que intente abrir paso á las aguas sobrantes despues de haberlas aprovechado en el riego.

III. El que poseyendo un terreno inundado tenga necesidad de dar salida á las aguas para desecarlo.

1288.—Si los dueños de los prédios inferiores ó intermedios resistieren la servidumbre, el reclamante puede acudir al gobierno solicitando su autorizacion; y el gobierno, segun lo exija el interés de la agricultura, conciliándolo con el respeto á la propiedad, concederá ó negará el permiso, prévio expediente instruido por el gobernador de la provincia, con audiencia del dueño ó dueños del terreno y del Ayuntamiento respectivo.

Mas si la oposicion se funda en un pretendido derecho de propiedad ó de servidumbre, ó en contratos celebrados, ó en sentencias ejecutoriadas, entonces se suscita una cuestion prejudicial que pertenece exclusivamente al órden civil.

1289.—Al establecimiento de la servidumbre forzosa del acueducto debe preceder necesariamente el pago al dueño del prédio sirviente del valor en que se estimen los daños y el perjuicio permanente que ha de ocasionar á su propiedad, con mas un tres por ciento de la tasa. En defecto de avenencia de las partes sobre el importe de la indemnizacion, se fija en la forma establecida por la ley de enagenacion por causa de utilidad pública; pero en este caso no hay lugar al aumento del tres por ciento referido.

1290.—En la servidumbre forzosa de acueducto la construccion y reparacion de las obras son á cargo exclusivo del dueño del prédio dominante.

1291.—No puede conceder el gobierno permiso para establecer dicha servidumbre en los edificios, jardines, huertos y terrenos cercados contiguos á las habitaciones que al tiempo de hacerse la solicitud se hallen destinados á estos usos (1).

1292.—La navegacion fluvial es uno de los medios mas poderosos de fomentar la riqueza pública. La agricultura

(1) Ley de 24 de junio de 1849.—Quien deseare hacer mayor estudio en la materia consulte el erudito y profundo artículo AGUA, inserto en la *Enciclopedia del derecho y administracion*, debido á la elegante pluma del señor Puche y Bautista.

principalmente, necesita vias de comunicacion económicas, porque sus productos contienen poco valor en mucho volúmen y se destinan al consumo general de las naciones; y así como los caminos de hierro representan el elemento *velocidad*, los canales significan el elemento *economía*.

1293.—Los canales de navegacion, á semejanza de todas las demás vias de transporte, sean terrestres ó hidráulicas, están bajo la dependencia inmediata del gobierno que ejerce en ellas una policía directa y continua.

1294.—Su construccion y reparacion se rigen por las reglas comunes á todas las obras de pública utilidad, y la policía de tránsito no difiere de la establecida para los caminos, sino en los puntos que la naturaleza de las cosas y la diferencia del uso lo reclaman.

1295.—Como á la mejor conservacion y aprovechamiento de los canales de navegacion convenga deslindar y amojonar los terrenos colindantes necesarios á su uso y los demás que le son propios, se ha dispuesto proceder á dichas operaciones en la forma prescrita para las carreteras generales y provinciales (1).

CAPÍTULO IV.

De los caminos.

1296.—Dominio público de los caminos.
1297.—Importancia de las vias de comunicacion.
1298.—Clasificacion de los caminos.
1299.—Caminos generales.
1300.—provinciales y municipales.
1301.—Pertenecen estos al dominio público?

1296.—Son tambien los caminos, como los rios y los puertos, cosas públicas (2), y en este concepto pertenece al gobierno dictar reglas acerca del uso comunal de toda via de comunicacion y transporte.

(1) Real órden de 2 de noviembre de 1846.
(2) Ley 6, tít. XXVIII, Part. III.

1297.—La importancia administrativa de los caminos es inmensa, ya se vea en ellos un medio de circulacion y un elemento de riqueza y prosperidad, ó ya se consideren como instrumentos necesarios de la accion social. Sin comunicaciones breves, fáciles y económicas, el comercio que alimenta á la agricultura y á la industria, cambiando los frutos por los artefactos y conduciendo unos y otros desde los focos de produccion á los centros de consumo, languidece y muere. Los ciudadanos mal pueden ejercer sus derechos, ni demandar justicia, ni implorar la proteccion de las autoridades distantes en favor de sus personas y haciendas. El gobierno, aislado en medio de la nacion, ni ve, ni oye, ni es obedecido: su accion que debiera sentirse en los estremos del territorio, ó no traspasa una corta distancia, ó llega á los puntos lejanos sin fuerza para conservar ilesas las prerogativas del poder, y para exigir á los administrados el cumplimiento de las leyes.

El espíritu público tampoco existe, porque falta el contacto de las ideas y sentimientos necesario para formar opinion, y enmedio de tan espantosa anarquía moral, los intereses particulares y locales concluyen por triunfar en nombre de un egoismo individual ó colectivo y por destruir la unidad del estado.

1298.—Divídense los caminos en generales, provinciales y vecinales: los primeros tienen un carácter de utilidad comun, los segundos interesan á una provincia, y los últimos á uno ó mas pueblos (1).

1299.—Nadie duda que los caminos generales pertenezcan al dominio público; pero sí pretenden algunos sustentar que los provinciales y municipales son propiedad ya de las provincias, ya de los pueblos, fundándose en la especialidad de su servicio y de los recursos destinados á su conservacion y reparacion.

1300.—Nuestras leyes antiguas no hacen distincion en este punto, de suerte que todos los caminos se comprenden

(1) Instruccion de 10 de octubre de 1845, y real decreto de 7 de abril de 1848.

en el dominio público. Cónfirmase la expuesta doctrina en otra ley donde se enumeran «las cosas propiamente del comun de cada cibdad ó villa de que cada uno puede usar, (1)» en la cual no se expresa ninguna clase de caminos. Las posteriores, aunque imponen á las justicias de los pueblos la obligacion de conservar y reparar los caminos de sus términos, nada dicen de que se infieran los derechos de propiedad provincial ó vecinal (2), y en otras mas recientes tampoco asoma semejante doctrina (3).

1301.—Pero si no existe ningun fundamento legal de esta propiedad colectiva distinta del dominio público, ¿podrá sostenerse como principio de legislacion?

Solo á la nacion pertenece el dominio eminente del territorio que ocupa, cuyo dominio es un derecho anejo á la soberanía. Reconocer, pues, á las provincias y á los pueblos como propietarios de todos los caminos provinciales ó vecinales, es atribuirles cierto grado de poder político y declararlos soberanos en su territorio, doctrina opuesta al principio de la unidad nacional.

Mas prescindiendo de este dominio originario, pueden las provincias y los pueblos ser dueños de ciertas partes del suelo destinado á la via pública, aunque no á título de propiedad privada. Un camino local abierto á expensas del Ayuntamiento que adquirió el terreno ó lo construyó con sus fondos, será de dominio público en cuanto al uso; pero si llegare á suprimirse, debería adjudicarse al Ayuntamiento el terreno vacante ó el precio de su venta, y no ceder la propiedad ó su producto en beneficio del estado.

No se crea, sin embargo, que aquellos cuerpos sean árbitros de construirlos ó mejorarlos, de enagenarlos ó destruirlos, porque todas las cosas consagradas á un uso público están fuera del comercio, y nadie, individuo ó corporacion, puede atribuirse ó revindicar derecho alguno, cuyo ejercicio fuere incompatible con los intereses generales.

(1) Ley 9, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Ley 2, tit, XXXV, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Real decreto de 7 é instrucciones de 8 y 19 de abril de 1848, y ley de 28 de abril de 1849.

La obligacion de abrir y conservar los caminos de utilidad local es un gravámen impuesto á los pueblos que mas se aprovechan de ellos, y no un signo de propiedad ó un efecto del dominio: es un medio de facilitar la accion del gobierno y el cumplimiento de un servicio administrativo, aplicando á ciertos gastos especiales recursos de igual índole, aunque sin perder de vista ni su naturaleza de carga pública, ni su objeto de interés comun.

Artículo 1.°—Carreteras generales.

1302.—Carreteras generales.
1303.—El gobierno las construye y conserva.
1304.—Intrusion del cultivo en las carreteras.
1305.—Deslinde y amojonamiento de sus terrenos.
1306.—Policía de tránsito.
1307.—Sus reglas.
1308.—Obligaciones de los alcaldes en este punto.
1309.—Peones camineros.
1310.—Servicio de reparacion diaria.
1311.—Celadores de caminos.
1312.—Portazgos, pontazgos y barcajes.
1313.—Su establecimiento.
1314.—Exámen de esta contribucion.
1315.—Su base.
1316.—Tarifas.
1317.—Exenciones.
1318.—Recaudacion.

—

1302.—Corresponde al gobierno construir las carreteras generales asi como todas las demás obras del estado, costeándolas á expensas del tesoro público, y ejecutándolas bajo su inmediata inspeccion y vigilancia.

1303.—Una vez construidas debe conservarlas, ya vigilando para que los propietarios de los terrenos colindantes las respeten, ya dictando reglas en cuanto al uso de los caminos, y ya en fin, emprendiendo los trabajos de reparacion convenientes.

1304.—La primera obligacion de los dueños y cultivadores de las tierras inmediatas á los caminos es no invadir la via pública, llevando el cultivo á las carreteras ó sus terrenos adyacentes. Toda intrusion del agricultor es una usurpacion del dominio público que no se legitima por el transcurso de tiempo alguno, porque las cosas á él pertenecientes son imprescriptibles.

1305.—A fin de evitar tales abusos, deben los alcaldes

de todos los pueblos cuyos términos jurisdiccionales atraviesen las carreteras, bien sea por sí mismos ó por medio de las personas que deleguen al efecto, acompañadas del ingeniero de caminos ó de los empleados del ramo, acotar y amojonar dichos terrenos, prévia citacion de los propietarios colindantes. Este amojonamiento se practica segun el informe de testigos que declaren los límites que antes tenia el terreno, ó siguiendo las señales que aun existan en otros trozos del mismo en que no haya intrusion, y por último, conforme al apeo de las heredades colindantes en caso de duda ó no conformidad de los dueños.

Comprobada la intrusion en la carretera ó sus partes accesorias, se allanan las zanjas, tapias ó vallados que hubieren construido los propietarios para internar en su propiedad los terrenos usurpados, verificándose esto y la colocacion de nuevos hitos ó mojones á costa de los intrusos en el término preciso de ocho dias siguientes á la intimacion que les hiciere el alcalde bajo la multa que les señale (1). El apeo y amojonamiento de estos terrenos es una operacion puramente administrativa mientras no se suscita la cuestion de propiedad, en cuyo caso entra en la competencia de los tribunales ordinarios ó de los especiales á quienes corresponde el conocimiento de aquel negocio segun las leyes (2).

Las demás obligaciones de los propietarios limítrofes son verdaderas restricciones del dominio particular en favor de los caminos, y de consiguiente corresponden al tratado de las servidumbres públicas.

1306.—La policía de tránsito es un negocio del inmediato conocimiento y atribucion de la autoridad local administrativa, y como tal de la exclusiva competencia del gobernador en cada provincia (3). Su objeto es arreglar el disfrute de los caminos y sus obras accesorias de tal manera, que dejando expedito el uso público se ponga coto á toda demasía por parte de los transeuntes.

(1) Real órden de 27 de mayo de 1846.
(2) Real decreto de 23 de setiembre de 1846.
(3) Orden del gobierno provisional de 14 de setiembre de 1843.

1307.—Las reglas de la policía de tránsito protegen la salubridad, seguridad y comodidad de los pueblos en sus relaciones con la via pública, á cuyo fin vedan:

I. Romper ó arrancar los guarda-ruedas, so pena de pagar cuarenta reales en subsanacion del daño, y además una multa de cincuenta á cien reales, si hubiese contravencion á las ordenanzas.

II. Atravesar los carruajes cualquier puente con mayor celeridad que el paso, y dar vuelta entre sus barandillas ó antepechos bajo igual pena. Si los puentes fuesen colgados, deben las tropas que transitaren por ellos romper el paso, para evitar su deterioro y precaver cualquier accidente (1).

III. Caminar los carruajes y caballerías por fuera del firme ó calzada del camino, incurriendo su dueño ó conductor en caso de contravencion en la multa de cincuenta á cien reales por cada carruaje, y de cuatro por cada caballería.

IV. Conducir los carruajes ó caballerías por otro sitio que el señalado para el tránsito, mientras se hicieren recargos ó cualesquiera obras de reparacion, quedando los contraventores responsables del daño que causen.

V. Cruzar el camino con carruajes, caballerías ó ganados por parages distintos de los destinados al servicio de ir y venir de unos pueblos á otros, ó de dar entrada y salida á las heredades limítrofes.

VI. Toda degradacion causada en los guarda-ruedas, antepechos ó sus albardillas ó en otras obras cualesquiera de los caminos, así como en las pirámides ó postes que marcan las leguas, ó en las fuentes y abrevaderos construidos en la via pública, ó en los árboles plantados á sus orillas, es castigada con una multa de veinte á cien reales, bien hiciere el contraventor este daño por sí mismo, bien lo consintiere hacer á sus ganados ó caballerías.

VII. Tampoco es lícito barrer, recoger basuras, rascar tierra ó tomarla del camino, sus paseos, cunetas y escarpas, pena de veinte á cincuenta reales y reparacion del per-

(1) Orden del Regente de 6 de agosto de 1842.

juicio irrogado; ni arrastrar maderas, ramajes ó arados, ni atar las ruedas de los carruajes bajo la multa de cuatro reales por cada madero, ocho si fuese arado que lleve al extremo chapa ó clavo de hierro, y sesenta por cada rueda atada, además del resarcimiento de daños.

VIII. Los conductores de carruajes deben observar las reglas siguientes en el uso de la plancha de hierro que usan para disminuir la velocidad de las ruedas:

I. La plancha debe ser igual al modelo aprobado por la direccion del ramo.

II. No pueden hacer uso de ella sino en las cuestas y distancias señaladas por los ingenieros encargados de la carretera.

III. Debe aplicarse á la rueda de tal modo que su centro quede sentado de plano sobre el camino.

IV. Cuando los carruajes lleven la plancha puesta marcharán al paso de las caballerías.

Toda infraccion de estas reglas se castiga con la reparacion de los daños y una multa de cincuenta á cien reales.

IX. Tambien se prohibe amontonar materiales, tierras, abonos, frutos ú otros efectos cualesquiera en las vias públicas y sus obras accesorias; entorpecer el paso dejando extender sobre el camino el ramaje que forme el cerco de las heredades lindantes; dar suelta y apacentar á los ganados en los caminos ó sus paseos; colocar tinglados ó puestos ambulantes en los mismos; abandonar los carruajes; transitar con caballerías, recuas, ganados y carruajes sin dejar libre la mitad del camino á los que vienen en direccion opuesta, arrimándose cada uno á su lado derecho; caminar apareados los arrieros cuando lleven mas de dos caballerías reatadas, correr á escape, conducir recuas ó ganados sin persona que los guie; bajar los carruajes las cuestas señaladas anteriormente sin plancha ú otro aparato que disminuya su velocidad y sin un farol encendido en la delantera en las noches oscuras; y por último, todo transeunte está obligado á dejar expedito el paso á los correos y conductores de la correspondencia pública.

1808.—Los alcaldes cuidan en sus respectivos términos jurisdiccionales de mantener libres y desembarazados los caminos y sus márgenes, removiendo cualquier estorbo capaz de obstruir ó entorpecer el tránsito público, especialmente en las calles de travesía de los pueblos.

Tambien vigilan para evitar los accidentes que pudiera producir el estado ruinoso de las casas y edificios contiguos á las carreteras, conceden licencia y señalan la línea á que deben sujetarse los que se reedifican y los de nueva construccion situados en la zona de las treinta varas inmediatas á uno y otro lado del camino. Este permiso para construir ó reedificar no puede ser otorgado sin prévio reconocimiento é informe del ingeniero, quien expresará las condiciones facultativas que conviene observar á fin de no causar perjuicio á la via pública, ni á sus obras, paseos y arbolados.

Segun las mismas reglas deben ejecutarse las alcantarillas, ramales ú otras obras que salgan del camino ó de las posesiones antiguas, y las demás relativas al establecimiento de presas y artefactos y á la abertura de cáuces para la toma y conduccion de las aguas.

Toda obra construida dentro de las treinta varas sin prévia licencia, ó que se aparte de la línea ó de las condiciones marcadas en aquella, será mandada demoler por el alcalde, si perjudicase á la via pública.

Las contestaciones suscitadas entre dicha autoridad y el ingeniero sobre alineacion ó condiciones facultativas de esta clase de obras, las dirime el gobernador de la provincia oyendo al ingeniero en gefe del distrito; pero si hallase motivo para no conformarse con su dictámen, pasará el expediente á la direccion del ramo para que resuelva por sí ó proponga al gobierno la decision oportuna. Entretanto que el superior no dicta su providencia, el alcalde suspende todo procedimiento ulterior (1).

1809.—Los peones camineros son los agentes próxima-

(1) Ordenanza para la conservacion y policía de las carreteras generales de 14 de setiembre de 1842.

mente encargados de procurar la observancia de estas reglas y denunciar sus infracciones, á cuyo fin los alcaldes de los pueblos situados en las carreteras generales ó á sus inmediaciones, deben prestarles el auxilio de su autoridad (1).

1210.—La administracion cuida de que los caminos se conserven en buen estado y adopta una série de providencias relativas á su reparacion diaria.

Tal fué el objeto principal del gobierno al establecer los peones camineros, cuyas obligaciones son trabajar en el camino de sol á sol todos los dias escepto los festivos, en los cuales deben sin embargo recorrerle para evitar hagan daño á sus obras, ó que gentes de mal vivir cometan delitos en él, avisando á las justicias inmediatas cuando no puedan impedirlos. A cada peon caminero se le señala una tarea que comprende un número de varas proporcionado al estado del camino (2).

Para asegurarse la administracion de la asistencia no interrumpida de los peones camineros á su trabajo, los somete á un sistema de fiscalizacion general que ejercen los mismos transeuntes. A este fin se provee á cada peon de un jalon indicador que señala el número de la legua correspondiente, y en cada parada de postas hay un registro en el cual pueden los viajeros anotar las faltas que observaren durante el viaje (3).

El servicio de los peones camineros se halla minuciosamente determinado en un reglamento especial (4).

1211.—Los celadores de caminos inspeccionan los trozos encomendados á su cuidado y velan sobre los peones camineros; son personas facultativas que deben dar pruebas de aptitud, cuando no pertenecieren á la clase de arquitectos ó maestros de obras aprobados por la academia de San Fernando (5).

(1) Ord. del Regente de 30 de julio de 1842.
(2) Circular de 10 de marzo de 1841.
(3) Circular de 24 de julio de 1841.
(4) De 16 de junio de 1842.
(5) Real órden de 25 de abril de 1839.

1212.—Para atender á los gastos que ocasiona el entretenimiento de los caminos, además de los fondos y arbitrios consignados á este objeto, se aplica el producto de los portazgos, pontazgos y barcajes, cuya cobranza multiplica los deberes de la administracion con respecto á la via pública.

1213.—Solo podian establecerse con autoridad real, y en los establecidos solo era lícito exigir los derechos de costumbre (1), para evitar los abusos que de antiguo los señores cometian en sus tierras; mas hoy, en su cualidad de impuesto, deben ser consentidos por las Córtes. A pesar de aquella prudente limitacion, llegaron á ser en el siglo XV tantos y tan onerosos al comercio, que Enrique IV hubo de revocar las mercedes que de ellos hiciera la Corona.

1214.—Objétase á esta manera de contribuir para mantener en buen estado las vias públicas, que pone trabas á la circulacion de la riqueza y que grava desigualmente los productos, porque pagan en razon del peso y no del valor. Lo primero es un leve inconveniente, cuando los aranceles son moderados, pues el precio de los transportes por buenos caminos, inclusos los derechos de tránsito, será siempre inferior al coste de su acarreo por caminos malos, aunque exentos de toda gavela. Lo segundo es un vicio necesario de este sistema considerado como impuesto sobre los valores en movimiento; mas no si le miramos como una retribucion por el uso de los caminos y una especie de compensacion del deterioro que el tránsito ocasiona; por cuyo motivo, para ser proporcional, mas debe valuarse segun el mayor ó menor daño que el transporte irroga á las carreteras, puentes y barcas, que ajustarse al valor de las mercaderías transportadas.

1215.—Infiérese de lo dicho que los peages no tanto son proporcionados al valor de los productos, cuanto al peso de las mercaderías, porque como la presion es la causa destructora, debe pagar mas aquello que mas oprime.

Sin embargo, no es el peso la única base de los arance-

(1) Ley 16, tit. xx, lib. vi, Nov. Recop.

les de portazgos y pontazgos; pues debe combinarse con la distancia del transporte y estimarse tambien la forma de las ruedas, que cuanto mas agudas son, mas cortan y destruyen los caminos.

La evaluacion del peso puede hacerse á simple vista juzgando por el número de caballerías, ó pesando los carruajes y caballerías que pasan por medio de un aparato fácil y expedito. Recomienda el primer sistema su sencillez, y el segundo le aventaja en igualdad.

1316.—Las tarifas de los portazgos y pontazgos son graduales segun esta escala ascendente:

I. Caballerías menores y de cabaña, caballos y mulas (1).

II. Carruajes cuyas ruedas tienen los clavos embutidos, que pagan un derecho doble ó sencillo segun el ancho de sus llantas, el número de caballerías y la manera de colocarlas en el tiro, pues menos se exige cuando van pareadas, que en reata.

III. Carruajes que llevan en las llantas clavos de resalto, ora sobresalgan poco ó mucho de la superficie, los cuales satisfacen un derecho cuádruplo.

Para los efectos del arancel se entienden por carruaje todos los usados comunmente, cualquiera que sea su forma ó su destino, escepto los coches-diligencias que están sujetos á una tarifa especial; salvo si llevan clavos de resalto, pues entonces les alcanza la disposicion comun del derecho doblado (2).

1317.—Por regla general todo transeunte está obligado á pagar los derechos de portazgo, pontazgo y barcaje, aunque sus caballerías y carruajes vayan de vacío (3); pero se hallan exentos de esta comun obligacion:

I. Los militares en comision del servicio y las conduc-

(1) Reales órdenes de 2 de octubre de 1819 y 25 de febrero de 1820.

(2) Real órden de 22 de febrero de 1849 ó instruccion de igual fecha.

(3) Reales órdenes de 14 de octubre de 1819, 1.° de mayo de 1824, 4 de agosto de 1827 y 29 de enero de 1831.

ciones de sus efectos, cuando pertenezcan á un cuerpo (1).

II. Los correos de gabinete, conductores de la correspondencia pública y sillas-correos (2).

III. Los ganados que se transportan por temor de la guerra (3).

IV. Los caballos de posta y los caballos españoles que pasen de diez dedos sobre la marca (4).

V. Los gobernadores de provincia dentro del territorio de su mando (5).

VI. Los arrendatarios de bagajes (6).

VII. Los vecinos de los pueblos limítrofes á aquel donde el portazgo ó pontazgo se halla establecido, cuando pasen con sus ganados, caballerías ó carruajes á sus labores, pero no si van de viaje (7).

VIII. Ocho caballerías de toda clase con sus rastras menores de un año por cada mil cabezas de ganado lanar trashumante, cuando van en su compañía (8).

1818.—El producto de los portazgos, pontazgos y barcajes, se recauda por arriendo ó por administracion, y se aplica á las obras de reparacion necesarias en la via pública. Una instruccion especial señala los trámites que deben seguirse en la subasta de aquella renta (9), y una vez adjudicado el contrato al mejor postor, el gobierno le protege en el ejercicio de sus legítimos derechos, y le auxilia en la cobranza de los de arancel ya directamente por sí, ya por medio de los gobernadores de provincia y autoridades locales (10).

(1) Nota 7 del tít. XIII, lib. III, Nov. Recop. y reales órdenes de 6 de marzo de 1837 y 24 de setiembre de 1838.
(2) Reales órdenes de 24 de setiembre de 1835 y 13 de enero de 1844.
(3) Ley 4, tít. XX, lib. VI, Nov. Recop.
(4) Ley 10, tít. II, lib. III, Nov. Recop. y real decreto de 17 de febrero de 1834.
(5) Ord. del Regente de 26 de marzo de 1842.
(6) Ord. del Regente de 14 de marzo de 1842.
(7) Ley de 9 de julio de 1842.
(8) Real órden de 16 de diciembre de 1845.
(9) De 1.° de julio de 1812.
(10) Ord. del Regente de 9 de junio de 1842.

Artículo 2.°—Caminos provinciales.

1319.—Caminos provinciales.
1320.—A quién corresponde promoverlos?
1321.—Autoridad de los gobernadores de provincia.
1322.—Policía de tránsito.
1323.—Portazgos.

—

1319.—Las vias públicas que interesan á la generalidad de una provincia ó á determinadas comarcas y municipalidades son provinciales, y se costean con los arbitrios ó recursos propios de la provincia en el primer caso, y en el segundo á expensas de los pueblos mas directamente interesados (1).

1320.—Al gobierno corresponde sin duda la direccion superior de esta clase de intereses locales; pero la administracion provincial debe tambien tener cierta justa intervencion en su fomento, segun observaremos tratando de las obras públicas en general (2).

1321.—Puesto que los caminos provinciales pertenecen al dominio de la nacion, los gobernadores de provincia en su cualidad de autoridades delegadas por la administracion central, velan para evitar ó destruir cualquiera usurpacion que intenten cometer ó hubieren ya cometido los particulares en sus terrenos ú obras accesorias con menoscabo del uso comunal de aquella via pública.

1322.—Tambien es de su competencia la policía de tránsito por su carácter de superiores gerárquicos de la administracion provincial, una vez declarados por la ley gastos obligatorios de las provincias los relativos á la conservacion y reparacion de los caminos, puentes y demás obras de su utilidad particular (3).

La ordenanza relativa á la conservacion y policía de las carreteras generales, hízose extensiva á las provinciales y á las demás á que fuere aplicable, estableciendo así una

(1) Instruccion de 10 de octubre de 1845, art. 1.
(2) Véase el cap. v.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, art. 61.

legislacion uniforme en este ramo del servicio público, antes subordinado á ciertos principios ó reglas de especial aplicacion (1).

1322.—Hay ó puede haber en dichos caminos á semejanza de las carreteras generales, portazgos, pontazgos y barcajes, para cuyo establecimiento carecen las Diputaciones de autoridad, si pretenden hacerlo por sí solas, ó prescinden de las formas señaladas por la ley para la imposicion de cualesquiera arbitrios provinciales. Una instruccion particular fija los trámites que deben observarse en el arrendamiento de sus productos y las condiciones generales de estos contratos (2).

Artículo 3.°—Caminos vecinales.

1324.—Caminos vecinales.
1325.—Su importancia.
1326.—Su clasificacion.
1327.—Construccion, conservacion y mejora de esta clase de caminos.
1328.—Policía.

—

1324.—Poco haria el gobierno en beneficio de los pueblos, si se limitase á promover la circulacion de las ideas y de los productos entre la corte y las capitales de provincia, y no tendiese una vasta red de comunicaciones sobre todo el reino, para enlazar de este modo las grandes ciudades con las villas y con las mas humildes aldeas.

1325.—Si la industria se desarrolla naturalmente en los centros de poblacion porque há menester el auxilio de muchos fondos y brazos, la agricultura vive y crece en el campo, lejos del capital que la anima, del consumo que la dilata y de las autoridades que la protegen. Sus productos contienen de ordinario poco valor en mucho volúmen, y por eso necesitan vias de comunicacion fáciles y económicas para que la carestía del transporte no encarezca su precio al extremo de mantenerse con trabajo en la posesion de

(1) Real órden de 27 de mayo de 1846.
(2) Instruccion de 1.° de marzo de 1843.

los mercados interiores, y quedar totalmente excluidos de los extranjeros.

Tal es la importancia de los caminos vecinales que transmiten la accion administrativa á los mas remotos confines del territorio nacional, así como las artérias llevan la sangre y comunican la vida á las extremidades del cuerpo humano. Las carreteras generales y provinciales por sí solas, son troncos sin ramas, y de consiguiente sin flores ni frutos.

Los caminos vecinales completan, pues, el sistema de comunicaciones necesario á cada estado, perteneciendo á esta categoría toda via pública no comprendida en alguna de las dos clases anteriores.

1296.—Llámanse de primer órden los que por conducir á un mercado, á una carretera nacional ó provincial, á un canal, á la cabeza del distrito judicial ó electoral, ó por otra causa cualquiera, interesan á varios pueblos á un tiempo y son de un tránsito activo y frecuente; y se denominan de segundo órden aquellos que interesando á uno ó mas pueblos á la vez, son no obstante poco frecuentados por carecer de un objeto especial que les dé importancia (1).

1297.—La construccion, conservacion y mejora de esta clase de caminos eran antes un deber de las justicias y concejos dentro de sus respectivos términos (2), y hoy es una carga exclusiva del pueblo ó pueblos inmediatamente interesados; si bien pueden las Diputaciones votar fondos por vía de auxilio para los caminos vecinales que interesan á la provincia, además de los pueblos por donde pasan (3).

1298.—Las mismas medidas de conservacion y reglas de policía concernientes á las carreteras generales, son aplicables con leves diferencias á los caminos vecinales y á sus obras contiguas (4).

Los caminos vecinales de primer órden están bajo la

(1) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 1.
(2) Ley 2, tít. XXXV, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Ley de 28 de abril de 1849, art. 1.
(4) Reglamento de 8 de abril de 1848, arts. 159-199.

autoridad y vigilancia directa de los gobernadores de provincia; los de segundo órden bajo la direccion y cuidado de los alcaldes. No obstante, los primeros como encargados de la administracion superior de la provincia, cuidan de que los fondos destinados á estos últimos se inviertan debidamente, de que se emprendan las obras necesarias y se ejecuten con la solidez y dimensiones convenientes (1).

Las contravenciones á los reglamentos de policía de los caminos vecinales son corregidas por los alcaldes de los pueblos á que la via pertenece, ó por las autoridades á quienes las leyes concedieren esta potestad (2).

CAPÍTULO V.

De las obras públicas.

Artículo 1.°—Obras públicas en general.

1329.—Qué obras se llaman públicas?
1330.—Su clasificacion.
1331.—Sistemas de construccion.
1332.—Empresa.
1333.—Reglas para solicitar la concesion de una obra pública en favor de una compañía ó particular.
1334.—Autorizacion del gobierno.
1335.—Adjudicacion.
1336.—Reconocimiento facultativo.
1337.—Ejecucion directa por el estado.
1338.—Método de contratas.
1339.—de administracion.
1340.—de empréstitos.
1341.—Oposicion de tercero á las obras en curso de ejecucion.
1342.—Intervencion de los ingenieros de caminos.

—

1329.—Llámanse obras públicas todas las de utilidad comun que la administracion ejecuta por sí misma, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegacion, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros y el desecamiento de lagunas y terrenos pantanosos en que se

(1) Real decreto de 7 de abril, art. 14.
(2) Ibid. art. 15.

interesen uno ó mas pueblos, la navegacion de los rios y otras cualesquiera construcciones relativas á satisfacer objetos de necesidad ó conveniencia general (1).

1330.—Divídense en obras del estado, provinciales y municipales, segun el linage de necesidades que satisfacen y la procedencia de los fondos con que se ejecutan. Las obras del estado ó aquellas que tienen un carácter nacional, se construyen con fondos del tesoro público bajo la inmediata inspeccion y vigilancia del gobierno ó sus delegados. Las provinciales y municipales llevan el sello del interés local, se ejecutan con los arbitrios ó recursos de cada provincia ó pueblo, y están al inmediato cuidado de sus respectivas autoridades administrativas y bajo la direccion del ingeniero del distrito.

1331.—Toda obra pública puede realizarse por empresa ó por la administracion. En las obras por empresa la administracion contrata con particulares su ejecucion, cediéndoles en pago los productos ó rendimientos de las mismas; y cuando no fueren suficientes, estipulando concesiones en compensacion de la industria de los empresarios ó del capital que adelanten, lo cual constituye á lo sucesivo un privilegio á su favor por tiempo determinado.

1332.—La concesion de una obra pública á cualquiera empresa implica la delegacion á favor de un particular de una facultad propia de la administracion: le confía la satisfaccion de una necesidad comun y el desempeño de un servicio administrativo, por lo cual es justo que el gobierno vele sobre el cumplimiento del contrato, é imponga sus condiciones al concesionario.

La vigilancia de la administracion no cesa al concluir las obras, porque es un deber del gobierno procurar su conservacion, obligando á la empresa á ejecutar las obras convenientes, y precaviendo los abusos en el ejercicio de los derechos que legítimamente le pertenecen. El interés individual se subroga á la accion administrativa, y el gobierno

(1) Instruccion de 10 de octubre de 1845, art. 1.

debe interponer toda su autoridad, para què el estado no experimente daño alguno por la intervencion de los particulares en un servicio público.

Ninguna concesion es perpétua, porque las cosas de dominio público no pueden convertirse en propiedad privada en virtud de un acto administrativo. El orígen y el objeto de toda concesion es la utilidad comun, y no un interés particular; y solo á este precio consiente la ley en autorizar al concesionario para exigir un impuesto temporal por el uso de aquellas obras.

Las empresas son un medio expedito de convertir el interés particular en beneficio público, cuando la importancia y la estension de un proyecto exigen sumas considerables, que la administracion no se halla en estado de aprontar, pero que puede suplir ventajosamente por medio de concesiones (1).

Este sistema debe, pues, reputarse como subsidiario de la ejecucion directa por el estado que conviene sea preferido mientras la opcion entre ambos fuere posible. La construccion por cuenta del estado es mas sólida y mas económica, porque el gobierno no aspira á realizar las ganancias que una empresa; y así despues de amortizar el capital ó cubrir sus intereses, renuncia á todo gravámen, como no sea rigorosamente necesario para atender á los gastos diarios de conservacion y reparacion.

Si de vias públicas se trata, la ejecucion por empresa otorga á las compañías concesionarias el monopolio de los medios de transporte, y estos privilegios exclusivos se oponen á las grandes mejoras en el sistema de comunicaciones, á la baja en las tarifas y á todo cambio en los métodos de locomocion. El gobierno, ligado de esta suerte con un pacto, no puede reformar los derechos de tránsito cuando quisiera, ni tampoco nivelar el precio de los transportes nacionales con los mas económicos del extranjero.

1333.—Para que una empresa ó particular que proyec-

(1) Ibid. art. 7.

tan ejecutar alguna obra pública sean atendidos por el gobierno, deben acompañar á su propuesta:

I. Los planos generales y particulares necesarios á la cabal inteligencia del proyecto.

II. El presupuesto circunstanciado de su coste.

III. La memoria facultativa del mismo proyecto con la descripcion minuciosa de las obras, la explicacion del sistema ó métodos de construccion, y el señalamiento de las épocas en que han de darse concluidas en todo ó en parte.

Al levantar los planos se necesita verificar reconocimientos y practicar ciertas operaciones en los terrenos de que tal vez resulta algun perjuicio á sus dueños; mas no por eso tienen los propietarios facultad para oponerse á estos actos administrativos, si bien por un principio de equidad podrán obtener una indemnizacion.

El presupuesto es una cuenta anticipada de los gastos que ocasionará la ejecucion de tal obra pública, á fin de ilustrar á la administracion acerca de las cargas que se impone, y de precaverla contra cualesquiera pretensiones exageradas de los empresarios, manifestando el precio verdadero de los materiales y trabajos.

La memoria descubre el objeto y el fin de la obra, expone las causas de la preferencia de aquel proyecto y de los medios de ejecucion. Es además un balance de ganancias y pérdidas que la administracion examina prolijamente, para adquirir la certeza de que los beneficios de la obra excederán á los gravámenes que su construccion impone á los pueblos. Una memoria oscura ó incompleta puede extraviar el juicio del gobierno, y cuando menos, producir dilaciones en el servicio público por la necesidad de pedir nuevos datos y noticias que derramen una luz mas viva en la cuestion. Y por último, el señalamiento de plazos ó épocas es un arma en manos de la administracion para proteger el interés público contra la inercia, la negligencia ó la incapacidad de los empresarios, evitando cualesquiera perjuicios que pudieran sobrevenir de la lentitud en la ejecucion.

En vista de tales documentos y comparadas las utilidades

con el coste de las obras, el gobierno aumenta ó disminuye las concesiones para que no resulten insuficientes ó escesivas, evitando que desmaye el interés individual ó sufran perjuicios los pueblos.

El efecto de toda concesion es imponer á un particular ó compañía la obligacion de construir y conservar á su cuenta y riesgo tal obra pública, otorgándole por un tiempo determinado cierto privilegio relativo al uso general, que comunmente consiste en la cobranza de los derechos de tránsito con cuyo producto reembolse su capital y perciba sus intereses.

La adjudicacion de la propuesta se hace en favor de quien ofrece condiciones mas ventajosas; mas si resuelta definitivamente la no admision de las primitivas, fuesen aceptadas otras nuevas, se abonan á los primeros proponentes los gastos ocasionados en la redaccion del proyecto con sus datos.

1334.—El gobierno, como gerente de la fortuna nacional, es quien concede ó niega la autorizacion necesaria para ejecutar toda clase de obras públicas á las empresas ó particulares, adjudicándolas en pública subasta y anunciando las garantías que exige á los licitadores y las condiciones del contrato.

La publicidad y la concurrencia son dos garantías que el gobierno ofrece de la perfeccion y economía de los trabajos adjudicados á una empresa ó particular. Solo en casos urgentes para ocurrir á una necesidad de fuerza mayor, pudiera dispensarse del cumplimiento de aquellas condiciones.

1335.—La adjudicacion obliga en el acto al licitador en quien se remata la obra, dentro de los límites del contrato; pero la administracion no contrae ningun empeño definitivo, mientras no fuere aprobado el remate por la autoridad superior á quien la ley reserva este derecho en cada caso; de suerte que la obligacion celebrada ante la subalterna, tiene por su parte el carácter de condicional, es decir, con la reserva de la aprobacion posterior que la convierte en definitiva, ó anula el acto y desata los vínculos ya contraidos, sin

que el empresario pueda pretender la mas leve indemnizacion.

La homologacion produce, pues, un contrato bilateral revestido con toda la fuerza que el derecho comun imprime á las convenciones legalmente celebradas. Por esta misma causa, si la adjudicacion no se hiciese de una manera legal ó conforme lo prescriben las leyes y reglamentos, podria la administracion en cualquier tiempo anular el acto, porque no existe un derecho de tercero que se oponga á su voluntad.

1336.—Concluidas las obras contratadas, un ingeniero extraño enteramente á ellas y nombrado al efecto por la administracion, pasa á reconocerlas con asistencia del contratista y del ingeniero encargado de dirigirlas, siempre que fuere posible. Si se hallan en buen estado las recibe el gobierno; y en caso contrario las desecha y no se liga con la empresa ó particular, sino hasta la concurrencia de la obligacion. De este modo se evita que el interés de un especulador inhábil ó codicioso triunfe del bien general, empleando malos materiales ó no concluyendo los trabajos segun el pliego de condiciones.

1337.—Cuando las obras se ejecutan directamente por el estado, pueden seguirse dos métodos, la contrata y la administracion.

En el primero, la administracion satisface en plazos fijos las cantidades estipuladas por las obras que los contratistas se comprometen á concluir en un tiempo y bajo condiciones determinadas. Los obreros no tienen en este caso accion alguna directa y personal contra la administracion, sino contra los empresarios que celebran obligaciones parciales con los agentes encargados de la gestion. Los beneficios de la jurisdiccion administrativa, solo alcanzan á los adjudicatarios y nunca á los segundos contrayentes.

En el segundo, el gobierno, las provincias ó los pueblos son los ejecutores encargados inmediatamente de todas las operaciones así facultativas como económicas, conforme á las leyes, instrucciones y reglamentos. Entonces no hay agen-

tes intermedios: las autoridades se hallan en contacto inmediato con los obreros, y las reclamaciones de estos no pueden tener otro objeto que el pago de sus salarios, invocando los principios del derecho comun.

1338.—Las contratas de obras públicas no son válidas, si sus proyectos, presupuestos y pliegos de condiciones no hubieren sido préviamente aprobados por el gobierno, salvas ciertas escepciones, ó si se hubiesen hecho reducciones, aumentos ó introducido cualquier cambio sin aquel requisito, aun en concepto de mejora.

1339.—Las obras por administracion se ejecutan en virtud de autorizacion concedida, bien al aprobar los respectivos proyectos, ó bien con algun motivo especial, como el de una necesidad urgente. Tambien se prefiere este sistema cuando las obras exigen por su naturaleza mayor exactitud, esmero y vigilancia, por ejemplo, en las hidráulicas.

Este método admite los ajustes parciales ó destajos, tanto para el acopio de materiales y otros efectos, como á fin de ejecutar algun trozo de la obra, con tal de no exceder su importe de la cantidad presupuesta y aprobada, pues de otro modo habria vicio de nulidad en el acto.

Los empleados del ramo no pueden tener parte en las contratas, ajustes y destajos de las obras públicas, so pena de quedar destituidos de sus destinos, ni pueden tampoco dar ocupacion á los carros y acémilas de su propiedad en las que se ejecuten por la administracion.

1340.—Otro método de construir las obras públicas, ó mas bien de arbitrar medios para su ejecucion, es levantar un empréstito, aplicando el importe de sus acciones á este objeto, expediente á que nuestro gobierno acudió en varias ocasiones (1). En el fondo de este sistema se descubre un vicio de graves consecuencias, cual es producir una complicacion de intereses y obligaciones siempre temibles para el estado, pero mucho mas cuando sobre él recaen todos los peligros

(1) Leyes de 16 de agosto de 1841 y 9 de junio de 1845, y reales órdenes de 25 de marzo de 1843 y 29 de junio de 1845.

de la empresa, que si no resulta lucrativa, grava perpétuamente al tesoro sin género alguno de compensacion; y en una palabra, un sistema inspirado por la escasez de recursos, y lo que es peor todavía, por la falta de confianza en el gobierno, pues á existir no se necesitaria asegurar la amortizacion y el pago de los intereses con ninguna hipoteca especial, no aparece muy recomendable.

1341.—Ninguna obra en curso de ejecucion se detiene ni paraliza por las oposiciones que bajo cualquier forma pueden intentarse con motivo de los daños y perjuicios que al ejecutarlas se ocasionen por la ocupacion de terrenos, escavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales y otras servidumbres á que están necesariamente sujetas bajo la debida indemnizacion con arreglo á las leyes, las propiedades contiguas (1). La construccion de estas obras es un verdadero servicio administrativo que no puede interrumpirse á voluntad de un tercero, aun si fuese interesado, porque el bien particular cede ante la conveniencia general; y por eso todas las obras de esta clase cuya ejecucion hubiere sido ordenada por el gobierno, se consideran por el mismo hecho declaradas de utilidad pública para los efectos de la enagenacion forzosa.

1342.—Los ingenieros están encargados, no solo de la direccion inmediata de las obras públicas, sino del cumplimiento de las condiciones, de lo cual son responsables á sus respectivos superiores. Sus relaciones entre sí y con sus gefes, se establecen en las leyes relativas á la organizacion y disciplina del cuerpo; mas siempre permanecen subordinados á la autoridad de los gobernadores de provincia en todo cuanto se refiera al órden público y no se oponga á la especialidad de su instituto (2).

Tales son las reglas principales que asi en la parte facultativa, como en la administrativa y económica, ha establecido el gobierno para corregir el desórden y la impre-

(1) Ibid. art. 30 y real órden de 19 de setiembre de 1845.
(2) Ibid. art. 24 y real decreto de 7 de setiembre de 1848.

meditacion con que el interés privado suele solicitar la construccion de cualesquiera obras públicas. Las prácticas arbitrarias producen la concepcion de proyectos los menos conformes á los medios de ejecutarlos: la escasa instruccion de los expedientes induce á errores gravísimos acerca de la utilidad pública y particular de las empresas, y la informalidad de estos actos turba la buena armonía de las autoridades administrativas y los ingenieros de provincia, suscita repetidas desavenencias entre los empresarios y los pueblos, y engendra frecuentes abusos eludiendo unas veces y alterando otras las condiciones de los contratos.

Combinar la utilidad pública con el interés privado, atraer los capitales con el estímulo de un beneficio que se distribuye entre el empresario y la sociedad, tal es el principio fundamental de estas doctrinas.

Artículo 2.°—Obras del estado.

1343.—Obras del estado. 1344.—Obligaciones del gobierno.

1343.—Además de las reglas comunes para la ejecucion de las obras públicas, hay otras especiales á cada clase que expondremos por su órden.

Las obras del estado son del cargo especial de la direccion de este ramo y del cuerpo de ingenieros de caminos, canales y puertos, los cuales bajo la dependencia del ministro de Comercio, y auxiliados por las autoridades administrativas de las provincias, desempeñan las funciones propias de su instituto.

1344.—Promover la continuacion, conservacion y reparacion de las carreteras y demás caminos del estado, de los canales, rios navegables, puertos faros y sus partes dependientes ó accesorias: instruir los expedientes oportunos para graduar la necesidad, utilidad ó importancia de estas obras: redactar las instrucciones que los ingenieros deben observar para que todas se ajusten á un sistema general concebido por el gobierno: examinar los proyectos, presu-

puestos y pliegos de condiciones y someterlos á la real aprobacion: resolver las dudas que puedan ocurrir acerca de la inteligencia de los presupuestos y condiciones facultativas, así como cualesquiera otras dificultades que se ofrecieren en el curso de la ejecucion: ampliar ó restringir las cláusulas de los contratos celebrados, siempre que la necesidad de variar los proyectos aprobados induzca aumento ó disminucion en el coste de las obras; formar la cuenta anual y las parciales de todas las obras públicas nacionales y redactar su estadística, tal es el cúmulo de atribuciones que competen á la administracion central en este punto. La mayor parte de dichas facultades pertenecen por su índole á la direccion del ramo (1); pero al gobierno toca dar el impulso y dictar las providencias definitivas, cuando aquella tiene solamente el derecho de proponer ó informar.

Artículo 3.°—Obras provinciales.

1345.—Obras provinciales.
1346.—El gobierno las clasifica.
1347.—Los gobernadores de provincia y las Diputaciones provinciales concurren á promoverlas.
1348.—Obligaciones de los ingenieros de caminos.

1345.—Segun nuestra legislacion son obras públicas todas las que tienen por objeto un servicio administrativo, ya se emprendan por el gobierno, ó por las autoridades locales. La utilidad comun es el fin de la administracion que las promueve ó ejecuta, unas veces para el bien colectivo de la nacion, y otras en beneficio inmediato de una provincia ó pueblo.

Sin embargo, hay ciertas obras que las provincias ó los pueblos emprenden en virtud de su cualidad de propietarios, como un medio de conservar ó mejorar su patrimonio, sin consideracion á ningun uso público. Estas obras no deben en nuestro sentir confundirse con aquellas, ni considerarse sujetas á la competencia administrativa, pues su carácter puramente privado las subordina al derecho comun.

1346.—El gobierno declara las obras que deben consi-

(1) Véase núm. 247.

derarse como provinciales, cuya declaracion es un acto puramente administrativo.

La autoridad central tiene el derecho indisputable de extender el imperio de las leyes y de las reglas de buena administracion á todas partes, y de ahí procede la facultad de oponerse á la ejecucion de cualquiera obra pública que no satisface absolutamente, ó satisface de una manera incompleta las necesidades de una provincia, ó que le impone gravámenes escesivos con detrimento del estado.

Nuestras leyes administrativas que pudieran ser algo mas laxas en punto á centralizacion, en vez de otorgar al gobierno el *veto*, y la iniciativa abandonarla por regla general á las autoridades de provincia, se arrogan toda intervencion en las obras provinciales, dejando á los gobernadores el derecho de proponer, y á las Diputaciones el de informar sobre los proyectos en esta forma.

1847.—A los gobernadores de provincia corresponde proponer al gobierno todo cuanto pueda contribuir al fomento de los intereses materiales de la de su mando (1); y á las Diputaciones informar sobre la necesidad ó conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que no siendo del cargo exclusivo del estado ó de los Ayuntamientos, hayan de costearse con los fondos provinciales, como igualmente sobre la eleccion de los planos, formacion de presupuestos y condiciones de las contratas (2).

Los mismos gobernadores, antes de formalizar el proyecto de un camino ú otra obra de utilidad provincial, pueden indicar las circunstancias principales de su trazado relativamente á los pueblos y comarcas por donde convenga dirigirlo, consultando las necesidades de la provincia. Formalizados los proyectos y presupuestos por el ingeniero del distrito y extendidas las condiciones facultativas, los presenta el gobernador á la Diputacion con el pliego de condiciones económicas, para que consigne su

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 57.

informe oyendo verbalmente al mismo ingeniero ó al de la provincia, todo lo cual con el dictámen de aquella autoridad se eleva á conocimiento del gobierno.

Tambien deben los gobernadores y las Diputaciones, al proponer los recursos para cubrir el aumento de gastos que ocasione en el presupuesto provincial la ejecucion de estas obras, dar su dictámen sobre el tiempo ó época mas oportuna para ejecutarlas y sobre el método que crean preferible de llevarlas á cabo.

Ningun crédito para obras públicas provinciales es aprobado, sin ser conocido de antemano su presupuesto.

Los gobernadores cuidan de que se proceda á la ejecucion de las obras provinciales y ejercen las facultades que á la direccion pertenecen con respecto á las del estado (1), y consultan con dicha autoridad los asuntos facultativos, la cual los resuelve por sí misma dentro del círculo de sus atribuciones, ó propone al gobierno la resolucion conveniente. De igual modo proceden dichas autoridades cuando tuvieren fundado motivo para quejarse de la conducta de los ingenieros en el desempeño de las funciones propias de su instituto.

1348.—Los ingenieros dan cuenta á los gobernadores de provincia respectivos del estado y progresos de las obras públicas que tuvieren á su cargo, remitiéndoles periódicamente las relaciones, noticias y demás documentos necesarios para ilustrarle acerca de este ramo de la administracion puesta á su cuidado (2).

Artículo 4.°—Obras municipales.

1349.—Obras municipales.
1350.—Intervencion de los gobernadores de provincia y de los Ayuntamientos.
1351.—Auxilio de los ingenieros.
1352.—Autorizacion de los gobernadores de provincia.
1353.—Caminos vecinales.
1354.—Sistemas de construccion.
1355.—Clasificacion de los caminos vecinales.
1356.—Declaracion de los de primer órden.

(1) Véase núm. 1344.
(2) Instruccion de 10 de octubre, arts. 38 y sig.

1357.—Designacion de los de segundo órden.
1358.—Señalamiento de su anchura y límites.
1359.—Recursos aplicados á la construccion y mejora de estos caminos.
1360.—Prestacion personal.
1361.—Exenciones.
1362.—Distribucion de estas cargas entre dos ó mas pueblos.
1363.—Parte facultativa.
1364.—Directores de caminos vecinales.

—

1349.—Son municipales todas las obras que los Ayuntamientos ejecutan, no en virtud de su carácter de personas morales ejerciendo actos de gestion económica, sino como una autoridad encargada de la administracion local (1). A este número pertenecen el cuidado, conservacion y reparacion de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales y todas las mejoras materiales de que fueren susceptibles los pueblos (2).

1350.—Los gobernadores de provincia las promueven como delegados del gobierno y superiores gerárquicos de la administracion provincial (3), y los Ayuntamientos acuerdan o deliberan segun la gravedad del caso. Dictan acuerdos ejecutorios si solamente se trata de mantener en buen estado la via pública, ó si el presupuesto de las mejoras materiales que se intentan no excede de 200 rs. vn. en donde hay menos de doscientos vecinos; de 500 en los pueblos de quinientos a mil, y de 2,000 en los restantes. Sus deliberaciones comprenden otros dos puntos, á saber: las obras de utilidad pública que deban costearse con los fondos del comun, y las mejoras materiales de mayor cuantía (4).

1351.—Los proyectos y presupuestos de dichas obras deben formarse por el ingeniero de la provincia, y á falta de éste por otro facultativo acreditado; pero en tal caso unos y otros deben ser examinados por el ingeniero gefe del distrito.

(1) Véase núm. 511.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 80 y 81.
(3) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4.
(4) Ley de 8 de enero, arts. 80 y 81.

1852.—Prévia esta formalidad pueden los gobernadores de provincia autorizar la ejecucion de tales obras:

I. En casos urgentes.

II. Siempre que no exceda su importe de 20,000 rs.

III. Cuando los proyectos de obras cuyos presupuestos no excedan de 100,000 rs. hubiesen sido formados por el ingeniero de la provincia y visados de conformidad por el ingeniero gefe del distrito, salvos los casos en que éste, por la dificultad ó importancia de los proyectos, juzgue conveniénte someterlos al exámen de la direccion.

Los gobernadores de provincia no pueden aprobar por sí ningun proyecto de obra que exija la enagenacion forzosa, prévia la declaracion de utilidad pública (1).

1853.—Entre las obras de utilidad comun á un pueblo son importantes los caminos vecinales que completan el sistema de artérias y venas del cuerpo social.

1854.—Para promover la construccion de los caminos vecinales podia la administracion elegir uno de dos sistemas opuestos, porque ó los sujetaba á las reglas de la centralizacion y los queria deber á la accion progresiva del gobierno y de sus agentes ordinarios, ó preferia confiarlos á la autoridad municipal bajo la direccion de los gefes políticos, creando una centralizacion secundaria sostenida con fondos y por agentes especiales.

El primer sistema acumulaba en el gobierno infinitos cuidados; no satisfacia completamente las necesidades locales, porque mal pueden apreciarse de tan lejos; oponia grandes dificultades á la cobranza de impuestos vecinales que se pagan sin disgusto, cuando se aplican á mejoras de los pueblos y se emplean á la vista del contribuyente, é inutilizaba un recurso muy fecundo, cual es el trabajo de los vecinos ó la prestacion personal. Estas razones, unidas á la justa libertad que debe otorgarse á los Ayuntamientos en cuanto á la administracion local, decidió al gobierno á preferir el segundo.

(1) Instruccion de 10 de octubre, arts. 47 y sig.

1355.—La clasificacion de los caminos vecinales es un acto administrativo en virtud del cual se comprende aquel camino entre las cosas del dominio público, y se ponen á cargo de los pueblos y bajo la proteccion de los reglamentos de policía.

1356.—La Diputacion, prévio informe de los Ayuntamientos, á propuesta y con aprobacion del gobernador de la provincia, declara los caminos vecinales de primer órden, designa su direccion y determina los pueblos que han de concurrir á su construccion y conservacion (1).

Parece que solo á una autoridad ejecutiva debiera corresponder esta declaracion, porque solamente el gobierno ó sus delegados pueden estimar el grado de utilidad pública propio de cada camino; de suerte que el gobernador, exento á toda pretension local, conocedor de las necesidades de su provincia y revestido con un poder constante, sería juez mas ilustrado é imparcial que una corporacion inexperta en los negocios, influida por el espíritu de pueblo y dotada de un poder intermitente.

Mas como estos cuerpos populares deben tener cierta intervencion en la administracion local, y como por otra parte es atribucion de las Diputaciones votar los presupuestos provinciales, pareció justo y conforme al espíritu de nuestras instituciones otorgarles la facultad de adoptar ó desechar las proposiciones del gobernador de la provincia.

1357.—Los caminos vecinales de segundo órden son designados por estos oyendo á los Ayuntamientos y al Consejo provincial (2), como un acto de menor dificultad y mas leve importancia.

No se procede á la construccion ni á la mejora de ningun camino vecinal, sino á peticion ó con la conformidad de los Ayuntamientos de los pueblos á quienes interesen, y despues de haber votado los recursos necesarios (3). Los go-

(1) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 2.
(2) Ibid.
(3) Ibid. art. 3.

bernadores de provincia escitan á los Ayuntamientos y ejercen su derecho de iniciativa ante las Diputaciones; pero siempre respetando la prerogativa de estos cuerpos en punto á votar su presupuesto, considerando tales gastos como puramente voluntarios.

1858.—El gobernador fija la anchura de los caminos vecinales con arreglo á las localidades, y señala sus límites. El máximo de la anchura es de diez y ocho pies de Burgos; pero los que estuvieren ya en uso al tiempo de publicarse la ley de 28 de abril, se entiende que tienen la anchura que dentro del límite de los diez y ocho pies se les ha señalado en la clasificacion. En el caso de que para dar al camino esta anchura sea necesario tocar edificios, paredes, cercados ó plantíos, habrá lugar á la expropiacion con arreglo á la ley, pues para estos efectos se declaran obras de utilidad pública (1).

Tambien corresponde al gobernador de la provincia resolver sobre la clasificacion, direccion y anchura de los caminos vecinales. Cuando los pueblos interesados en la construccion, conservacion ó mejora de un camino vecinal no se hallaren de acuerdo en su necesidad ó conveniencia, la resolucion de aquella autoridad se lleva á efecto siendo conforme con el dictámen del Consejo provincial; en el caso contrario no es ejecutoria sin prévia resolucion del gobierno (2).

1859.—Los recursos que se aplican á la construccion y mejora de los caminos vecinales son:

I. Los sobrantes de los ingresos municipales despues de cubierto el presupuesto ordinario.

II. Un repartimiento vecinal legalmente hecho.

III. Los arbitrios extraordinarios que se estimen convenientes.

IV. Las multas que se exijan por contravenciones á los reglamentos de policía de los caminos vecinales.

(1) Ley de 28 de abril de 1849, arts. 5 y 6.
(2) Ibíd. art. 7.

V. Una prestacion personal de cierto número de dias de trabajo al año (1).

Los fondos aplicados á la construccion, conservacion y mejora de los caminos vecinales no pueden distraerse de su destino, antes deben ser invertidos exclusivamente en el objeto para que fueron votados por los Ayuntamientos (2).

1860.—Tambien votan los Ayuntamientos la prestacion personal para atender á las obras de caminos vecinales á que no alcancen los rendimientos ordinarios del presupuesto municipal ú otros cualesquiera ingresos. En este caso aquellos cuerpos en union con los mayores contribuyentes proponen al gobernador de la provincia:

I. El órden ó turno en que los contribuyentes hayan de concurrir á la prestacion.

II. La época ó épocas del año en que deban cumplirla.

III. El maximo de jornales á que pueda llegar anualmente, no debiendo exceder en ningun caso de seis jornales.

IV. El precio de la conversion en dinero.

Sustituir una contribucion con otra reemplazando la especie con el dinero, es un acto que los Ayuntamientos ejercen en virtud de una delegacion especial del poder legislativo, por cuya razon no puede ser modificado por las autoridades administrativas, ni aun por el gobierno mismo.

La prestacion personal no puede imponerse nunca por razon de la propiedad territorial que se posea en el pueblo, porque es una carga inherente á la cualidad de vecino. Es doble su naturaleza, ó mista de *real* y *personal*; pues el contribuyente acude, no solo con su trabajo, sino con carro y animales de carga, tiro ó silla útiles para el transporte ó para otra labor (3).

Está sujeto á la prestacion personal todo habitante del pueblo domiciliado en él, por su persona, por cada uno de

(1) Real decreto de 7 de abril de 1848, arts. 6 y 7.
(2) Ley citada, art. 4.
(3) Ley de 28 de abril, art. 2, y reglamento de 7 de abril de 1848, artículo 41.

los individuos varones desde la edad de diez y ocho á sesenta años que sean miembros ó criados de su familia, y por cada uno de los animales de servicio y carruajes empleados en la labor, tráfico ó uso de su familia dentro del pueblo.

La prestacion personal puede satisfacerse en todo ó en parte por sí mismo ó por otro, en especie ó en dinero á voluntad del contribuyente; pero en ningun caso es exigible fuera de los términos del pueblo.

1361.—Hállanse esceptuados por la ley de la prestacion personal los ordenados *in sacris*, los habitualmente impedidos, los pobres de solemnidad y los militares en activo servicio (1).

1362.—Compete al gobernador de la provincia con recurso sin embargo contra su providencia al Consejo provincial, designar la parte con que cada uno de los pueblos interesados haya de contribuir al camino vecinal, siempre que uno ó mas pueblos no se hallen conformes con la cuota que respectivamente les designe (2). Esta autoridad superior es la única que puede apreciar las necesidades y los recursos vecinales, y repartir en proporcion aquella clase de cargas; mas como faltando á la ley de la igualdad se quebrantaria un derecho protector del pueblo contribuyente, se há reservado á éste la facultad de exponer su agravio ante un tribunal contencioso-administrativo. Por otra causa análoga, cuando se altera la direccion del camino despues de hecha la designacion de las cuotas correspondientes á cada pueblo, procede tambien el recurso ante el Consejo provincial (3).

1363.—La parte facultativa de los caminos vecinales está al cuidado de los ingenieros de caminos destinados á cada provincia, desempeñando gratuitamente, sin perjuicio de las atenciones de su instituto, los encargos que les dieren los gobernadores sobre formacion de planos, cálculos,

(1) Ley citada, art. 3, y real órden de 14 de mayo de 1849.
(2) Ibid. art. 7.
(3) Ibid. art. 8.

trazados, visitas, inspeccion é informes relativos á estas obras.

Clasificado un camino y aprobados los fondos, los alcaldes de los pueblos interesados deben contratar un facultativo ó persona que tenga título del gobierno para dirigirlo. Si hubiere disidencia entre los alcaldes, el gobernador de la provincia, oyendo á los disidentes, aprueba ó reforma el convenio celebrado ó intentado por los demás, el cuál es obligatorio desde entonces para todos con arreglo á la parte de gastos correspondiente á cada pueblo; y si la mayoría de los alcaldes no contratase el facultativo dentro de tres meses, el gobernador lo nombra por sí y designa sus obligaciones y la retribucion que haya de percibir de los fondos destinados al camino, la cual no puede exceder nunca de 10,000 rs. anuales, ni durar mas tiempo que el ocupado en la ejecucion de las obras puestas á su cuidado (1).

1364.—Para que la direccion de estos trabajos fuese inteligente, el gobierno creó una clase denominada directores de caminos vecinales, cuyos individuos son los exclusivamente encargados del trazado, direccion y ejecucion de aquellas obras, y de las relativas al aprovechamiento de aguas pluviales y corrientes no navegables para el riego de los terrenos. Tambien pueden desempeñar en los pueblos donde los hubiere el oficio de peritos, cuando deba oirse el dictámen de estos en las cuestiones que se susciten sobre apeos, deslindes, derechos y servidumbres de los prédios rústicos, y ejercer la profesion de agrimensores donde les convenga.

Los estudios necesarios para entrar en esta clase, los facultativos que sin necesidad de exámen pueden solicitar título del gobierno y las relaciones mútuas entre los Ayuntamientos y los directores de caminos vecinales, son objeto de varias disposiciones (2).

(1) Ibid. arts. 10 y 11.—Véase el real decreto de 7 de abril de 1848, el reglamento de igual fecha y la instruccion de 19 de abril del mismo año.

(2) Real decreto de 7 de setiembre de 1848 y reglamento para su ejecucion de igual fecha.

Artículo 5.°—Obras mistas.

1365.—Obras mistas. 1367.—Travesías de los pueblos.
1366.—Su clasificacion.

1365.—Hay cierta clase de obras públicas que satisfacen á un tiempo las necesidades del estado y las de una provincia ó las de un pueblo, mezclándose y confundiéndose en ellas los intereses generales y locales en mayor ó menor grado. Esta clase de obras se ejecutan con fondos de orígen misto, porque siendo la utilidad doble, dobles deben ser tambien los recursos.

1366.—El gobierno fija los casos especiales en que las obras son reclamadas por el interés comun y por circunstancias particulares de utilidad pública, y deben costearse simultáneamente por el estado, las provincias ó los pueblos (1).

Son obras mistas por declaracion de la ley los caminos vecinales que interesan á la provincia, además de los pueblos por donde pasan, para cuya construccion votan las Diputaciones fondos por via de auxilio (2).

Tambien pertenecen á esta clase la construccion y reparacion de las carreteras en la parte comprendida en los pueblos y sus arrabales.

1367.—Segun disposiciones anteriores (3) tenian los pueblos situados en las carreteras principales la obligacion de auxiliar al gobierno en el cuidado de construirlas y conservarlas, juntamente con el gravámen de las expropiaciones precisas para su rectificacion y ensanche en la travesía respectiva y en las trescientas veinticinco varas de entrada y salida. Hoy esta carga, antes tan pesada y desigual, se limita á la travesía de cada pueblo por sus calles con inclusion de los arrabales en la forma siguiente:

I. El gobierno, prévia instruccion de expediente, deter-

(1) Instruccion de 10 de octubre de 1845, art. 2.
(2) Ley de 28 de abril de 1849, art. 1.
(3) Ley 6, tít. XXXV, lib. VII, Nov. Recop., órden de la Regencia de 5 de marzo de 1841 y otras.

mina las calles ó arrabales sujetos á la servidumbre de travesía, designa los puntos extremos y la longitud de la misma, la anchura de la via ó firme de la carretera y las alineaciones y rasantes á que deberán á lo sucesivo sujetarse todos los edificios ó cercas que se construyan de nuevo ó se reedifiquen dentro de los límites de la travesía.

II. Para toda construccion ó reparacion debe contribuir el pueblo de igual modo que para los gastos de conservacion permanente con lo que permitan sus recursos, quedando el resto á cargo del estado ó la provincia, segun la clase de obras.

III. El gobierno determina el tiempo y la forma de dichos gastos por los pueblos, fijando las cuotas respectivas que se incluyen en el presupuesto de sus gastos obligatorios; mas los pueblos son árbitros de sustituir á este gravámen una prestacion personal de sus vecinos y propietarios de valor equivalente.

IV. Puede asímismo el gobierno esceptuar de dicha obligacion á los pueblos cuyos recursos no alcancen á cubrir su importe ó la parte que les corresponda (1).

SECCION SEGUNDA.

De los bienes del estado.

CAPÍTULO VI.

Del dominio del estado.

1368.—Dominio nacional. 1369.—Bienes del estado.

1368.—En la expresion genérica *dominio nacional* ó *propiedad de la nacion* se comprenden el dominio público y el del estado, dos derechos que si bien distintos entre sí, proceden de una raiz comun.

1369.—Son bienes del estado aquellos que pertenecen

(1) Ley de 11 de abril y reglamento de 14 de julio de 1849.

en plena propiedad á la nacion, y forman una especie de patrimonio comun á todos los ciudadanos. Entre estos y los bienes públicos media una gran diferencia, porque si los unos se destinan á cierto uso general, los otros se administran exclusivamente por el gobierno. Él los adquiere y conserva, los aprovecha y enagena segun las necesidades del servicio ó los intereses de la sociedad.

Los bienes públicos corresponden á la nacion por el derecho de soberanía; los del estado á título de dominio, y su administracion constituye actos de gestion económica, mas bien que actos administrativos.

Entran en esta categoría los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los *nacionales*.

CAPÍTULO VII.

De los baldíos.

1370.—Terrenos baldíos.
1371.—Su orígen.
1372.—Causas de su multiplicacion.
1373.—Inconvenientes de este sistema rural.
1374.—Enagenacion de baldíos.
1375.—Efecto de estas leyes.
1376.—Vanidad de las colonias agrícolas.
1377.—Administracion de los baldíos.

—

1370.—Llámanse *baldíos* los terrenos ociosos que el estado conserva en su dominio y cuyas producciones consisten en los frutos espontáneos del suelo.

1371.—El orígen de los baldíos data del tiempo de los visogodos, los cuales ocupando y repartiendo entre sí dos tercios de las tierras conquistadas, y dejando uno solo á los vencidos, hubieron de abandonar y dejar sin dueño todas aquellas á que no alcanzaba la poblacion extraordinariamente menguada por la guerra. A estas tierras se dió el nombre de campos vacantes, y estos son por la mayor parte nuestros baldíos (1).

1372.—La preponderancia que obtuvo mas adelante la

(1) Jovellanos, *Ley agraria*, 39.

ganadería sobre el cultivo, confirmó y extendió esta legislacion agraria, restaurada por los reyes de Asturias desde don Alfonso el Casto, adoptada para la Corona de Leon por don Alfonso el V, y trasladada despues á Castilla y obedecida hasta San Fernando. Las victorias de los cristianos y la definitiva expulsion de los moros fueron causa de que los reyes pensasen en repartir las tierras ganadas con la espada, y de que se redujesen á labor muchos de los antiguos campos vacantes.

Uno de los primeros cuidados del gobierno es que «se non yermen las villas, nin los otros logares» (1); antes debe procurar que la poblacion viva y crezca en medio de la abundancia. A este fin conduce el aumento de subsistencias, resultado natural de convertir las tierras de dominio público en propiedad particular, «cobdiciando, dice don Alonso el Sabio, que sean bien pobladas e labradas... porque hayan los omes los frutos de ellas mas abondadamente.»

1272.—Este sistema rural es tanto mas imperfecto, cuanto ha calculado un autor anónimo en 89.500,000 fanegadas las tierras de pasto y baldías en España (2). Razones económicas y otras de alta conveniencia pública aconsejaban á los reyes la enagenacion paulatina de tantos terrenos que las leyes, los abusos y envejecidas preocupaciones mantenian en una estéril ociosidad.

1374.—Enrique II siguió unas veces el impulso de los principios y cedió otras á los intereses egoistas que atajaban sus pasos. Felipe II perseveró en la práctica de enviar comisionados á las provincias y á los pueblos que dispusiesen la venta de los baldíos y la distribucion de las tierras de la mejor manera. Reclamaron contra la enagenacion los procuradores del reino en las Córtes de 1586 y el rey, otorgando su peticion, mandó que no se enviasen jueces á vender ni remedir tierras públicas y baldías; y que si por alguna causa algunas tierras de las vendidas se hubieren de remedir,

(1) Ley 3, tít. XI, Part. II.
(2) Véase *Diccionario de hacienda*, art. BALDIOS.

las demasías que se hallaren no se vendan, sino que queden por públicas y concejiles (1).

A pesar de esta ley renovóse la práctica de vender las que el estado poseía, y las Córtes insistieron en la no enagenacion, obteniendo de la Corona la promesa de «no vender ni enagenar tierras baldías, ni árboles, ni el fruto de ellos, sino que quedaran siempre lo uno y lo otro para que los súbditos y naturales tengan su uso y aprovechamiento (2).

Felipe V restableció el principio de la enagenacion y creó en 1778 una junta encargada de conocer exclusivamente del negocio de baldíos, sus adjudicaciones y ventas (3), la cual fué suprimida en 1786 despues de las vivas y reiteradas instancias que á Fernando VI ha dirigido la Diputacion del reino, habiendo accedido tambien al reintegro de los bienes vendidos, restituyendo las cosas á su anterior estado (4).

Carlos III y Carlos IV dictaron varias providencias para promover la enagenacion y repartimiento de estos terrenos, si bien con leves resultados (5).

Las Córtes de Cádiz acordaron el repartimiento de una parte de las tierras baldías entre los militares veteranos, destinando otra para hipoteca de la deuda nacional, y reservando los terrenos necesarios para pasto y los egidos de los pueblos (6).

Fernando VII ordenó la venta de los bienes baldíos y realengos con destino al pago de réditos y amortizacion de la deuda pública, esceptuando: 1.° los terrenos arbitrados y apropiados con autoridad real ó del Consejo; 2.° los baldíos de aprovechamiento comun de los pueblos que estos necesitaren para sus ganados, ó para sembrar conservando la alternativa de año y vez, ó cortar maderas y leñas para los usos domésticos, y 3.° los pastos necesarios á los ganados

(1) Ley 1, tít. XXIII, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ibid. ley 2.
(3) Nota 1.ª, tít. XXIII, lib. VII, Nov. Recop.
(4) Ley 3 y nota 2.ª
(5) Reales provisiones de 12 de junio de 1767, 11 de abril de 1768 y 26 de mayo de 1770.
(6) Decreto de las Córtes de 4 de enero de 1813.

trashumantes cerca de las cañadas, abrevaderos y descansaderos (1).

Las Córtes del 20 al 23 restablecieron la legislacion de 1813, y el gobierno absoluto abolió las leyes constitucionales, restaurando empero el anterior sistema de enagenacion en favor de la deuda pública, si bien no con grande latitud, porque los intendentes no podian vender por sí mismos, sino proponer la venta á la aprobacion del gobierno que otorgaba, ó no, su permiso segun los casos (2).

Mas adelante la direccion general de caminos ejerció la facultad de conceder ciertos terrenos á los particulares bajo determinado canon, lo cual produjo dudas, reclamaciones y litigios acerca de su autoridad, siguiéndose el despojo de algunos poseedores que á título oneroso y legítimo los disfrutaban; cuyos desórdenes han dado márgen á declarar que la cesion de las tierras baldías á manera de enfitéusis quedase reservada al gobierno (3).

1375.—Tal es la legislacion vigente en el dia, la cual fué hasta ahora ineficaz por el influjo de los ganaderos que se oponen á todo rompimiento y á todo cultivo. Y sin embargo, si la agricultura ha de prosperar, y si la riqueza pública ha de recibir un razonable incremento en España, es preciso abrir paso al interés individual, facilitando el tránsito de estas tierras del dominio del estado á la propiedad particular. Consúltense enhorabuena las necesidades locales, modifíquese el principio tomando en cuenta los usos, costumbres, fueros y otros accidentes de la vida social; pero reprímanse tambien las pretensiones egoistas, el monopolio de los intereses y las rutinas perjudiciales.

Es cierto que mientras la dificultad de los transportes oponga obstáculos invencibles á la circulacion y salida de nuestros frutos, la demanda de terrenos vírgenes será escasa y débil; mas no por eso dejarán de roturarse todos los nece-

(1) Reales cédulas de 5 de agosto de 1818 y 22 de julio de 1819.
(2) Reales decretos de 5 de febrero de 1824 y 31 de noviembre de 1829.
(3) Orden del gobierno provisional de 5 de octubre de 1843.

sarios al movimiento progresivo de nuestra poblacion y de nuestra industria que propenden á dar cada dia mas ensanche al comercio interior y exterior.

1376.—Las colonias agrícolas, como un medio de estender el cultivo á los baldíos y disminuir los despoblados, pueden cautivar la atencion del gobierno un instante, pero no deben seducirle hasta el punto de aceptar el puesto de un empresario particular. El ejemplo de Sierra Morena enseña lo mucho que cuesta colonizar un pais, aun cuando se propone la administracion fines políticos á imitacion de Carlos III, quien mas pretendía acabar con los salteadores destruyendo sus guaridas en aquellas asperezas, que aumentar por aquel medio la poblacion y difundir el cultivo.

No hay esperanzas de buen éxito para ninguna colonia agrícola sin tierras fértiles en condiciones favorables para el comercio de sus frutos; y estos terrenos los reducirá á labor el interés privado si el gobierno le auxilia, abriendo nuevas vias de comunicacion y otorgando franquicias al comercio. Todo lo demás son planes quiméricos ó consejos peligrosos hijos de un buen deseo, pero de flacos fundamentos.

Las colonias extranjeras no penales son instituciones caritativas, necesarias allí en donde la indigencia se ha desarrollado con tal intensidad que merece el nombre de lepra social, enfermedad cuyos rigores son desconocidos en España, donde si no hay grande riqueza absoluta, es ley comun cierto grado de bienestar relativo. El trabajo libre no es la regla de las mas prósperas, y las pocas dotadas de vida que allá se encuentran, deben su salvacion al régimen servil del trabajo forzado: las demás arrastran su lánguida y penosa existencia merced á las subvenciones del gobierno y á despecho de una enorme deuda que las agovia y las consume.

Procurar la enagenacion de los baldíos y realengos, fomentar todas las industrias, abolir todos los abusos locales fundados en tradiciones erróneas ó en leyes no aplicables á la situacion actual: la propagacion de la enseñanza, la atencion en cuanto concierne á la sanidad y salubridad, y la proteccion sostenida de todos los intereses que se agitan en

la esfera de la administracion (1), tales son los medios verdaderos, los únicos eficaces de disminuir nuestros despoblados.

1377.—La administracion de los baldíos está envuelta con la de montes, cuando las tierras vacantes pertenecen á esta clase; cuando no, los pueblos, ó mas bien el primer ocupante aprovecha, esquilma y destruye el terreno, siendo su voluntad la ley y su interés el límite de sus actos.

CAPÍTULO VIII.

De los montes.

Artículo 1.°—Legislacion.

1378.—Importancia de los montes.
1379.—Exámen de nuestra legislacion.
1380.—Espíritu de la vigente.

—

1378.—«La sociedad entera está interesada en la replantacion progresiva y en el entretenimiento de los arbolados que proporcionan las maderas necesarias para la construccion y reparo de los edificios; que suministran las leñas y carbones indispensables para todos los usos de la vida; que son los conductores naturales de las lluvias que alimentan la vejetacion y aseguran las cosechas; que ofrecen sombra y frescura á los viajeros fatigados, y que en fin hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio (2).»

1379.—Nuestra legislacion sobre montes fué muy vária y aun contradictoria, unas veces descuidando los montes del estado y los comunes, y otras oprimiendo los particulares. La primera ley protectora del arbolado es de los Reyes Católicos dada en Toledo en 1480, á la cual siguió la pragmática de 1496 que prohibia las talas y descepos y señalaba reglas para las cortas (3). Don Cárlos I y doña Juana ordenaron la repoblacion de los montes, mandando á las jus-

(1) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, art. 64.
(2) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, art. 12.
(3) Ley 1.ª, tít. xxiv, lib. vii, Nov. Recop.

ticias y á los concejos de las ciudades, villas y lugares del reino que hiciesen nuevos plantíos, pues ya se notaba la falta de leñas y de abrigo para los ganados en tiempo de fortuna (1): Felipe II prohibió que entrasen á pacer los ganados en donde habian sido quemados los montes para mas crecimiento de ellos y del pasto (2): Felipe III encargó á los alcaldes mayores tuviesen mucho cuidado y diligencia en hacer cumplir y ejecutar las leyes hechas para la conservacion de los montes y plantíos (3); y Felipe IV y Cárlos II dictaron otras providencias estériles en su mayor parte, porque mas bien contenian quejas contra los dañadores de los montes, que preceptos oportunos para el fomento del arbolado.

Felipe V dió varias leyes relativas al aumento de los plantíos generales en todos los montes, dehesas y baldíos pertenecientes á la Corona, y otorgó varios privilegios al Consejo de guerra y á la Junta de armadas con respecto á aquellos cuyas maderas sirviesen para la construccion naval (4). Fernando VI publicó una ordenanza en la cual mandó repoblar los montes del estado y de los pueblos y hasta á los dueños particulares impuso la obligacion de hacer plantíos; y otra relativa á los montes de marina que prohibia á los propietarios cortar árbol ninguno sin noticia y permiso de las autoridades competentes (5). Y por último, en interés de la marina estaban los montes particulares sujetos á la servidumbre de la marcacion de los árboles útiles para construccion naval, cuyos dueños no podian cortarlos ni aprovecharlos de cualquier modo, sino reservarlos á disposicion de la marina que los pagaba á juicio de peritos. Posteriormente fué abolida esta odiosa é inútil servidumbre, quedando sin embargo los dueños sujetos á la obligacion de pedir licencia para hacer la corta de sus propios árboles (6).

(1) Ibid. ley 2.
(2) Ibid. ley 7.
(3) Ibid. ley 9.
(4) Ibid. leyes 10, 11, 12 y 13.
(5) Ibid. leyes 14, 22 y 23.
(6) Ibid. ley 27.

Las Córtes de Cádiz sustituyeron al espíritu reglamentario de nuestras antiguas leyes el principio absoluto de la libertad, y reservando al gobierno solamente la administracion de los montes del estado, quedaron los de propiedad comun á entera disposicion de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y los de dominio privado exentos de toda traba (1). Volvieron las cosas á su antiguo estado en 1814, y así continuaron hasta que mas adelante se prohibió á los dueños de árboles situados á la inmediacion de las carreteras cortarlos sin licencia de la autoridad (2).

1833.—Una ordenanza particular fundada en los principios de la ciencia administrativa, conciliadora del interés público con el derecho de propiedad, fué la primera ley que introdujo el órden en este cáos (3). Mas como el restablecimiento de la Constitucion de 1812 indujese tambien á restablecer otro sistema administrativo análogo el cual sometía á la inspeccion inmediata, cuidado y vigilancia de los Ayuntamientos los montes de propios y comunes (4), volvió á caerse en el extremo opuesto de gobernar muy poco, huyendo de gobernar demasiado. Esta libertad casi omnímoda produjo graves abusos que hubieran terminado en la tala y devastacion de todos los montes de los pueblos, si el gobierno no hubiese acudido prontamente á ponerles coto, á cuyo fin conducia la medida dictada en vista de la urgente necesidad de proveer á la conservacion y fomento del arbolado que reservaba al gobierno la administracion de todos los montes y plantíos realengos y de dueño no conocido (5), y otra mas directa todavía en la cual se prohibió á los Ayuntamientos hacer descuajes, rompimientos ni corta alguna sin su autorizacion (6).

Tal es el espíritu de la legislacion vigente: respeto á la propiedad en cuanto á los montes particulares; tutela admi-

(1) Decreto de las Córtes de 14 de enero de 1812.
(2) Real órden de 15 de setiembre de 1828.
(3) Ordenanzas generales de montes de 22 de diciembre de 1833.
(4) Ley de 3 de febrero de 1823, art. 23.
(5) Real decreto de 31 de mayo de 1837.
(6) Ord. del Regente de 6 de noviembre de 1841.

nistrativa en los comunes y de establecimientos públicos, y accion directa é inmediata en todos los del estado.

ARTÍCULO 2.°—Administracion.

1381.—Montes, segun la ley.
1382.—Su clasificacion.
1383.—Cuales pertenecen al estado.
1384.—A quién compete su guarda y repoblacion?
1385.—Atribuciones de los agentes administrativos encargados del ramo de montes.
1386.—Prohibiciones que la ley les impone.

—

1381.—Llámanse montes todos los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construccion naval ó civil, carboneo y demás necesidades, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario (1).

1382.—Divídense en montes del estado, de los pueblos y corporaciones ó establecimientos públicos y particulares, siendo los primeros el objeto del capítulo presente.

1383.—Pertenecen al estado los montes realengos, baldíos y otros cualesquiera que no tengan dueño conocido, y el gobierno cuida de su conservacion y fomento por medio de leyes especiales, segun lo requiere la especialidad de esta riqueza lenta en crecer, breve en acabar y de utilidad suma para la nacion.

1384.—Los gobernadores de provincia son los encargados en su respectivo territorio de la administracion de dichos montes, teniendo bajo sus órdenes para el mejor desempeño de este servicio, un comisario en cada distrito, un perito agrónomo y los guardas indispensables á la custodia y conservacion de los bosques (2).

1385.—Estos agentes administrativos ejercen atribucio-

(1) Ordenanzas de montes de 22 de diciembre de 1833, art. 1.
(2) Reales decretos de 6 de julio de 1845 y 14 de setiembre de 1849.

nes comunes y otras especiales. Las primeras son relativas á la conservacion y mejora de los montes; á la observancia de las ordenanzas y disposiciones vigentes; á la persecucion de los contraventores cogidos *in fraganti;* á la denuncia ante los alcaldes y jueces de primera instancia del distrito de los daños ocasionados en los montes; á la vigilancia de toda innovacion advertida en los lindes, cultivo y aprovechamiento de los que están á su cuidado; á promover su deslinde y amojonamiento y custodiar los títulos, planos y otros documentos (1).

1386.—Para asegurarse el gobierno de su independencia y fidelidad les prohibe:

I. Tratar en maderas y ejercer clase alguna de industria en que hayan de emplearse como materia principal los productos y despojos de los montes, so pena de destitucion.

II. Ejercer su destino en los distritos donde hagan su provision de maderas y leñas como propietarios, ó como arrendatarios de herrerías, fundiciones, hornos, fábricas de vidrio y demás establecimientos fabriles é industriales para cuyo sostenimiento se necesite combustible vejetal.

III. Recibir de los Ayuntamientos y establecimientos públicos ningun género de retribucion ni sobresueldo.

Todos los empleados del ramo de montes están sujetos á la ordenanza del ramo.

Las atribuciones especiales se consignan con toda estension en el reglamento citado y en otras órdenes posteriores (2).

El gobierno ha reconocido la necesidad de tener por auxiliares agentes entendidos en selvicultura, tanto en la parte facultativa como en punto á su legislacion y jurisprudencia, y creó una escuela especial de ingenieros de montes y plantíos (3).

(1) Reglamento de 24 de marzo de 1846, art. 1.
(2) Ibid. arts. 2 y sig. y reales órdenes de 4 y 23 de mayo y 6 de julio de 1846.
(3) Decreto y reglamento de 16 de marzo de 1842.

Artículo 3.°—Deslinde.

1387.—Deslinde.
1388.—Trámites del apeo.
1389.—Anuncio de la operacion.
1390.—Audiencia de los interesados.
1391.—Decision administrativa.
1392.—Cuestiones de propiedad.
1393.—Levantamiento de los planos.
1394.—Amojonamiento.

1387.—Como la administracion tiene distintos deberes que cumplir en cuanto á cada clase de montes, pues ya ejerce los derechos de un propietario, ya desempeña el cargo de un tutor, y ya en fin se limita á proteger el dominio particular, su primera obligacion es deslindarlos y dividirlos, para conocer la línea de su competencia.

El deslinde de los montes del estado de los otros colindantes incumbe á los gobernadores por su carácter de encargados de la administracion civil en sus respectivas provincias. Es una operacion puramente gubernativa mientras no hay oposicion de parte, en cuyo caso se abre juicio y se ventilan los derechos del tercero ante el Consejo provincial, si la cuestion es contencioso-administrativa, ó ante los tribunales ordinarios, si es de propiedad.

Los comisarios de montes y los peritos agrónomos son los encargados de la ejecucion inmediata, auxiliándolos el gobernador con todo el poder de su autoridad.

1388.—Antes de proceder al apeo, los comisarios reunen todos los datos y antecedentes relativos á los montes que hayan de deslindarse y que comprueben su estension y los derechos del estado á aquellas propiedades, y en vista de ellos redactan y presentan al gobernador de la provincia una memoria sobre la propiedad de los montes, las razones en que se funda y la manera de hacer el apeo con acierto.

Los montes que las Diputaciones provinciales hubiesen vendido, permutado, dado á censo ó enagenado de cualquier modo, mientras regia la ley de 3 de febrero de 1823, deben incluirse en los deslindes, pues siendo asi que dicha ley no

las autorizaba sino para disponer de las fincas de los propios con audiencia de los Ayuntamientos respectivos, sus actos son nulos en cuanto á los montes que pertenecian al estado. Pero no asi se incluyen los repartimientos hechos á particulares en virtud del decreto de las Córtes de 11 de enero de 1813, si en algun caso comprendió montes realengos ó baldíos de la nacion.

Tambien son objeto de los deslindes los arbolados pertenecientes á propios dados á censo enfitéutico por las Diputaciones provinciales sin observar las reglas precisas de que fueren cedidos á venta real y por capital en dinero, cuando respecto á alguno ó algunos hubiere motivo para creer que los propios no los poseyeron con título legítimo, porque no solo hay vicio de nulidad en estos actos, sino que además el gobernador de la provincia en calidad de conservador de los montes del estado, tiene la facultad y el deber de resarcirle de toda usurpacion consumada por los pueblos.

Asímismo están sujetos al deslinde los montes ya deslindados por los gobernadores, cuyas providencias en este caso no se consideran ejecutorias, sino interinas hasta la revision de las operaciones y la aprobacion definitiva del gobierno (1).

1389.—El gobernador de la provincia anuncia al público con dos meses de anticipacion por medio del Boletin oficial y de edictos fijados en los pueblos donde radiquen los montes, el dia en que deben empezar los deslindes. Además cita particularmente y con la misma antelacion á cada uno de los propietarios colindantes; y no pudiendo serlo en sus personas, se extiende por diligencia y se hace igual emplazamiento á sus respectivos administradores, colonos ó parientes mas inmediatos.

1390.—Durante este plazo las partes interesadas presentan al gefe político las peticiones, documentos y pruebas que estimen convenientes á la defensa de sus derechos, so pena de no ser oidos. No se admiten otras pruebas que los

(1) Real órden de 19 de diciembre de 1846.

títulos anteriores de propiedad, la prescripcion y aquellos documentos que con todas las formalidades legales comprueben el derecho de los interesados.

1291.—El comisario procura terminar por avenencia las cuestiones á que diere lugar el deslinde, y cuando no lograse la conciliacion, lo pone en noticia del gobernador de la provincia para que resuelva por la via gubernativa. Si las partes no se aquietasen con su providencia, pueden usar de su derecho ante el tribunal competente, es decir, ante el Consejo provincial ó el juez de primera instancia á cuya jurisdiccion pertenezcan los montes.

1292.—Cuando por cuestiones de propiedad fuere preciso acudir á los tribunales ordinarios, deben los interesados abstenerse de deducir su accion, mientras no se halle concluido y resuelto el expediente gubernativo sobre la pertenencia de los montes, su deslinde y amojonamiento. Durante la operacion del apeo y mientras no se declara en juicio contradictorio el derecho de propiedad, los poseedores de los montes continúan en el goce y aprovechamiento de sus productos, aunque dando fianza de conservar aquellas propiedades en su estado actual, y respondiendo de todos los daños y deterioros sucesivos de tal manera, que hayan de entregarse al que resulte propietario como existian al anunciarse los deslindes.

Segun va el comisario verificando el deslinde de cada propiedad, designa sus límites y firma este artículo con el propietario colindante; y si este lo reusa, no por eso invalida ni entorpece el curso de las diligencias. En ellas deben constar las propuestas y aun las simples observaciones de unas y otras partes, cuando discordaren en el señalamiento de los confines.

1293.—Terminado el apeo, los peritos agrónomos levantan los planos de los montes del estado, y unidos á las diligencias originales del deslinde, se remiten al gobierno para su aprobacion, con cuyo requisito se devuelven á los gobernadores respectivos para que los archiven y dirijan una copia testimoniada al ministerio de la Gobernacion. Tambien

se dará á los particulares que la soliciten otra copia igual de aquella parte del deslinde correspondiente á los montes de su propiedad.

1394.—Un mes despues de verificados los deslindes con fijacion de dia y citacion de los interesados, el comisario y el perito agrónomo dan principio al amojonamiento de los montes deslindados. Si se empleasen mojones de piedra ó madera, los propietarios colindantes costearán su colocacion segun los términos demarcados á sus respectivos montes; y si despues quisiesen rodear sus propiedades con cerca, seto ó zanja, lo pueden verificar dentro de su propio terreno sin ocupar el de las propiedades colindantes (1).

Artículo 4.°—Conservacion y beneficio.

1395.—Cortas en los montes del estado.
1396.—Circunstancias que debe tener presentes la administracion al autorizarlas.
1397.—Venta de árboles.
1398.—Quienes están excluidos de toda participacion.
1399.—Adjudicacion.
1400.—Procedimientos preliminares á la corta.
1401.—Reglas que debe observar el rematante.
1402.—Su responsabilidad.
1403.—Remedicion y recuento.
1404.—Aprovechamiento de los montes del estado.
1405.—Servidumbres.

1395.—En los montes dependientes del gobierno no puede hacerse ninguna corta ordinaria ó extraordinaria sin su prévia autorizacion, salvo si hubiere tal necesidad que se siguiese notable daño de la demora, pues entonces puede conceder el permiso el comisario del distrito dando cuenta de ello inmediatamente al superior.

1396.—Cuando se otorgue licencia para cualquier corta extraordinaria se atiende á la situacion, edad, consistencia y calidad de los árboles, y en la concesion se especifica el modo de hacerla, sea por entresaca ó clareo, sea por cuartel ó porcion de montes, ó sea por número de árboles, señalan-

(1) Real decreto de 1.° de abril de 1846.

de asimismo el número de los que deben reservarse y las demás prevenciones necesarias.

1397.—Toda venta ordinaria ó extraordinaria de árboles debe anunciarse con un mes de anticipacion y verificarse á pública subasta, so pena de reputarse clandestina y declararse nula. Tambien son nulas las ventas celebradas en pública subasta si no han precedido los edictos correspondientes, ó si se hicieren en otro parage ó dia distinto de los señalados en los anuncios, ó del que de nuevo se señalare, en caso de suspenderse la venta.

1398.—No pueden tomar parte en las ventas por sí ni por medio de otras personas, directa ni indirectamente, ni como principales, ni como fiadores:

I. Los comisarios del distrito ni otros empleados superiores del ramo de montes, ni los que presiden las subastas ó deben asistir de oficio á ellas en la estension del territorio donde ejercen sus funciones.

II. Los parientes por consanguinidad ó afinidad en línea directa, los hermanos y cuñados del comisario del distrito.

El cumplimiento de las condiciones del remate es ejecutivo aun con apremio personal contra el rematante, sus socios y fiadores. Tambien se procede contra estos del mismo modo y mancomunadamente para el pago de daños y perjuicios, restituciones ó multas en que incurriere el rematante.

1399.—Despues de la adjudicacion no puede hacerse novedad en la situacion y calidad de lo que debe cortarse, ni añadirse ni quitarse árbol ni porcion de monte bajo ningun pretesto.

1400.—Antes de empezar la corta debe el rematante pedir permiso por escrito al comisario del distrito, y en los diez dias siguientes le presenta la marca con que señalará los árboles de su pertenencia.

1401.—El rematante no puede tocar á los árboles marcados por la administracion; ni hacer corta, ni sacar los productos de ella antes de salir, ni despues de ponerse el sol; ni descortezar los árboles para cortarlos, á no ser que en las diligencias de subasta se hubiese espresado otra cosa; ni

hacer hoyos ú hornos para carboneo ó construir chozas y talleres para sus operaciones hasta la saca sino en los sitios que el comisario les señale por escrito; ni arrastrar los árboles ó maderas por fuera de los caminos ó carriles señalados en el pliego de condiciones; ni esceder la operacion del término prefijado, á no haber obtenido próroga; ni encender fuego ellos, sus factores ú operarios, sino en sus chozas ó talleres; ni mezclar en las ventas que hicieren de lo adjudicado otros árboles, leña ó madera no provenientes de la corta rematada.

1402.—Desde la fecha del permiso para cortar hasta que se dé el descargo completo de buena corta á los rematantes, son estos responsables de todo delito ó daño que se cometiere en el monte en la comprension de su corta y á doscientas varas alrededor, si sus factores ó guardas de venta no los denunciasen ó avisasen por escrito dentro de cuatro dias al comisario.

Los guardas ó factores son nombrados por el rematante á satisfaccion del comisario y prestan juramento ante el juez ordinario del pueblo: pueden hacer denuncias y formalizar las diligencias sumarias contra cualquier dañador del terreno de su corta y hasta las doscientas varas de su límite, cuyas sumarias hacen fé, salva prueba en contrario.

1403.—Dentro de los dos meses inmediatos para dejar expedito el monte subastado, se procede á la remedicion del terreno y al recuento de los árboles mandados reservar. Pasados los dos meses el rematante puede hacer saber al comisario, tomando recibo del oficio en que lo hiciere, que está pronto á concurrir á estos actos; y si aquel no acudiese en el espacio de un mes, se tendrá el rematante por descargado de toda responsabilidad.

Concluidas las diligencias de remedicion y recuento se dará al adjudicatario dentro de treinta dias su papel de descargo, si nada resulta que implique su responsabilidad (1).

1404.—Las mismas formalidades se observan para la

(1) Ordenanzas de montes, arts. 38-109.

venta y arriendo de la bellotera y montanera, pastos, yerbas y otros usos ó aprovechamientos (1).

1405.—La administracion declara extinguido todo uso, aprovechamiento ó servidumbre contraria á las leyes generales ú ordenanzas anteriores, ó que no se acredite por títulos claros y no disputados, ó por una posesion no interrumpida de treinta años. El disfrute de aquellos derechos que hubieren de conservarse, se arreglará de modo que no resulte daño á los arbolados, ni mengüe los demás provechos del monte correspondientes á sus dueños.

Con los que hayan justificado sus derechos á ciertos usos ó aprovechamientos, la administracion procura hacer rescates y concordias, á fin de dejar independientes los derechos y disfrutes anejos á la propiedad, sujetando sus convenios y determinaciones á la aprobacion superior. El objeto es que cese la promiscuidad de derechos, así como promueve la division de los bienes comunes con el estado, para que el gobierno sea libre en su conservacion y fomento.

Las concesiones á título gratuito en favor de un establecimiento industrial han cesado al tiempo de publicarse la ordenanza de montes, si por mas de dos años se habian interrumpido los trabajos de la fábrica ó manufactura á la cual se hiciera la concesion: en las que se derivan de causa onerosa, se examinan las condiciones de sus contratos, por si hay lugar á alguna indemnizacion al cesar en su goce.

Está prohibido hacer concesiones ó enagenaciones de usos ó aprovechamientos de montes á perpetuidad, temporalmente ó sin expresa resolucion del gobierno.

Reglas particulares determinan la manera como deben ejercer sus derechos los usuarios y las precauciones que la administracion adopta para conciliar los legítimos aprovechamientos con la conservacion y mejora de los montes del estado (2).

(1) Ordenanza de montes, arts. 109-144.
(2) Ibid.

ARTICULO 5.º—Policía.

1406.—Policía comun á todos los montes del reino.
1407.—Policía particular á los del estado.
1408.—Deberes de los guardas.

—

1406.—La policía de los montes es comun á todos los del reino, ó especial para los del estado.

Segun los reglamentos de policía general:

I. Está prohibido extraer sin la autorizacion del dueño piedras, arena, piedra, árboles, matas, juncos, yerbas, hojas verdes ó secas, estiércoles ó abonos que haya en el terreno de los montes, las bellotas ú otros frutos silvestres ó semillas de arbolados.

II. La persona que fuese hallada dentro de los montes fuera de los caminos ó veredas ordinarias con hazadas de peto, hachas, sierras ú otros utensilios de corta ó arranque, es castigada con una multa de 20 reales y la confiscacion de los instrumentos.

III. Los dueños de carruajes, animales de tiro ó carga ó de montar que se hallaren en los bosques fuera de los caminos ó carriles ordinarios, incurren tambien en multa, además del resarcimiento de daños y perjuicios.

IV. Se prohibe llevar ó encender fuego así dentro del monte como en el rádio de doscientas varas de sus lindes, bajo penas pecuniarias é igual resarcimiento.

V. Los que gozaren de algun uso ó aprovechamiento en su monte, y siendo avisados no acudiesen para atajar el incendio, quedan excluidos por un año á lo menos y cinco á lo mas, del goce de sus derechos.

VI. Los propietarios colindantes no pueden cortar las ramas ni las raices de los árboles que estén en los lindes del monte, aunque las extiendan sobre su propiedad, si el árbol tiene mas de treinta años; y si tuviese menos edad, tampoco puede hacerse hasta diez varas del tronco, sin la autorizacion competente para toda corta.

1407.—La policía particular de los montes del estado establece:

I. Que la autorizacion para sacar los productos del suelo en los montes realengos haya de ser concedida por el gobierno.

II. En los ajustes y convenios para extraerlos, deben señalarse los límites del terreno donde se ha de hacer la saca, los árboles que será menester quitar, los caminos de transporte de los materiales y las demás condiciones útiles para no dañar al arbolado.

III. No puede construirse ningun horno de cal, yeso, ladrillo ó tejas, ni perpétua ni temporalmente, á menor distancia de mil varas de los lindes del monte, y menos dentro de él, sin permiso del gobierno.

IV. Tampoco es permitido edificar sin igual licencia choza, barraca ó cobertizo bajo ningun pretesto dentro de aquellos confines.

V. Asímismo no es lícito construir edificio ni casa de labor sin dicho requisito prévio á la distancia de quinientas varas de un monte cuya cabida sea mayor de veinticinco mil cuadradas, so pena de demolicion; pero los edificios existentes pueden reedificarse ó repararse sin necesidad de licencia.

VI. Los habitantes de estos edificios ó casas de labor existentes ó que se permitan construir dentro del rádio prohibido, no pueden tener allí ningun taller de labrar maderas, ni almacen para hacer su comercio.

VII. Ni dentro del monte, ni á dos mil varas de él puede establecerse sierra de maderas sin permiso del gobierno, esceptuando de esta disposicion y de las tres precedentes las casas ó artefactos que formen parte del pueblo inmediato y se comprendan en el recinto de su vecindario, aunque no se hallen fuera de aquellas distancias.

VIII. Todas las casas, talleres y demás que se hubiesen permitido establecer dentro de los límites referidos, quedan sujetos á las visitas de los guardas y comisarios con arreglo á las leyes; y en las sierras de madera no puede recibirse

árbol, tronco ó planton, sin haberlo antes reconocido el guarda de aquel cuartel de monte y puéstole su marca.

1408.—Los guardas denuncian á los contraventores, los detienen, persiguen y aprehenden, y si es necesario, requieren el auxilio de la autoridad y de la fuerza pública en el ejercicio de sus funciones; extienden las primeras diligencias y las entregan á los jueces de primera instancia que son los competentes para conocer de los asuntos de montes é infraccion de sus ordenanzas (1).

CAPÍTULO IX.

De las minas.

Artículo 1.°—Legislacion.

1409.—Propiedad del fondo distinta de la propiedad de la superficie.
1410.—Dominio del estado en las minas.
1411.—Espíritu de nuestra antigua legislacion.

1409.—Jurisconsultos y publicistas opinan de comun acuerdo que conviene distinguir en el suelo la propiedad del fondo y la propiedad de la superficie. Verdaderamente el hombre que adquiere un terreno, no pone el menor trabajo ni adelanta el mas leve capital en consideracion á las riquezas que puede encubrir. Examina su fertilidad, su situacion, su medida y todas las condiciones determinantes de su valor como solar ó tierra labrantía, y no toma en cuenta las minas que acaso encierra en sus entrañas. No hay, pues, la menor relacion entre el propietario y las materias subterráneas de donde se derive un derecho.

1410.—No siendo la mina ni un objeto de accesion, ni un producto del trabajo, en otra parte debemos buscar los títulos de su propiedad y aprovechamiento. La legislacion de todos los pueblos, escepto la inglesa por razones especiales

(1) Ordenanza citada, arts. 145-162.

fundadas en el derecho de conquista, reconoce el dominio del estado en las minas como una dependencia del territorio nacional, porque si este es el origen de toda propiedad pública y privada, es óbvio que cuanto no pasa al dominio de los particulares, subsiste en el de la nacion. El principio de la ocupacion no pudiera aplicarse sin peligro á una gran cantidad de riqueza que no sale á la luz del dia, ni entra en circulacion sino mediante la aplicacion de penosos esfuerzos, capitales considerables y estudios facultativos.

Sancionar aquel principio equivaldría á dejar á merced del primer ocupante el suelo ya apropiado, pues la ocupacion del fondo implica el trastorno de la superficie. Y cabalmente en esto se funda la especialidad de la legislacion minera, porque deben conciliarse de tal forma los intereses vários ó discordantes, que la extraccion de las riquezas subterráneas no lastime los derechos del propietario territorial.

1411.—Tal es el espíritu de nuestras leyes desde tiempos remotos hasta el dia. Don Alonso el Sábio enumera entre las cosas en las cuales los emperadores e los reyes han señorío propiamente, las rentas de las ferrerías e de los otros metales (1); pero en el Ordenamiento de Alcalá ya se sanciona con palabras esplícitas la doctrina que pertenecen al señorío real todas las mineras de plata, y oro y plomo, y de otro cualquier metal, así como las fuentes y pílas y pozos salados (2). Felipe II incorporó á la Corona las de oro, plata y azogue, y expidió una estensa ordenanza relativa á su descubrimiento, labor y beneficio (3); y en otra ley muy posterior se declara que pertenece á la Corona y señorío real el supremo dominio de todas las minas del reino (4). Por último, la legislacion vigente descansa en la máxima mas constitucional que la propiedad de las minas corresponde al estado (5).

(1) Ley 11, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Ley 1, tít. XVIII, lib. IX, Nov. Recop.
(3) Ibid. leyes 3 y 4.
(4) Real decreto de 4 de julio de 1825, art. 1.
(5) Ley de 11 de abril de 1849.

ARTÍCULO 2.°—Sustancias minerales de naturaleza terrosa.

1412.—Mina, segun la ley.
1413.—Producciones minerales de naturaleza terrosa.
1414.—Cuando puede el gobierno autorizar su explotacion.
1415.—Condiciones de esta autorizacion.
1416.—Por qué causas caducan estas concesiones.
1417.—Autoridad competente para declarar esta caducidad.

—

1412.—Llámanse minas en el derecho administrativo todas las sustancias inorgánicas que se prestan á una explotacion, sean metálicas, combustibles, salinas ó piedras preciosas, ya se encuentren en la superficie de la tierra, ya en su superficie.

1413.—Las producciones minerales de naturaleza terrosa, como las piedras silíceas ó de construccion, las arenas, las tierras arcillosas y magnesianas y las piedras y tierras calizas de toda especie continúan siendo de aprovechamiento comun ó propio, segun á quien pertenezcan los terrenos donde se encuentren; por manera que el derecho de propiedad se opone á la explotacion de estas sustancias en terrenos agenos. Mas cuando dichas materias tuvieren aplicacion á la alfarería, fabricacion de loza y porcelana, ladrillos refractarios, fundentes de cristal ó vidrio, ú otro ramo de industria fabril ó para las construcciones de interés público, puede concederse la autorizacion por el gobierno.

1414.—La ley limita en tales casos los derechos del dominio y suple el consentimiento del propietario por razones de utilidad comun, aunque bajo tres condiciones:

I. Que el dueño no se obligue á explotarlas dentro de seis meses, porque entonces se combinan de suyo el interés público y el privado. En las construcciones de utilidad comun el término lo designa el gobierno.

II. Que antes de conceder la autorizacion instruya el gobernador de la provincia un expediente oyendo al dueño, al ingeniero de minas y al Consejo provincial, como garantía de bien general.

III. Y que nunca se dé principio á ella sin haber indemnizado al dueño del terreno del valor de éste y de una quin-

ta parte mas, á no ser que prefiera la de los perjuicios que se le ocasionen, como garantía de propiedad.

1415.—Así el gefe del ramo de administracion pública como el particular que necesite dichas sustancias, debe solicitar la autorizacion del gobernador de la provincia por escrito, alegando por fundamento la construccion de interés púhlico, ó la clase de industria á que trate de aplicar aquellas sustancias y la negativa del dueño, y expresando el sitio donde se encuentran y la estension del terreno necesario á su objeto.

1416.—Esta clase de concesiones caducan:

I. Por falta de indemnizacion prévia cuyo valor, no habiendo avenencia, se fija por los tribunales civiles, para lo cual pasa el gobernador de la provincia las actuaciones al competente segun la ley de enagenacion forzosa.

II. Por no comenzar la explotacion dentro del término señalado el cual nunca puede exceder de dos meses.

III. Si no se emplean las sustancias explotadas en el objeto para que fueron concedidas.

IV. Si no se empiezan y concluyen las obras necesarias para plantear el establecimiento fabril dentro del plazo determinado, que será de tres á nueve meses en el primer caso, y en el segundo no mas largo de dos años.

Los dueños que obtengan autorizacion para explotar estas sustancias minerales en terrenos de su propiedad, deben observar las mismas condiciones que los demás concesionarios en cuanto les fueren aplicables.

1417.—El gobernador de la provincia declara la caducidad en la forma que expondremos al hablar de la jurisdiccion administrativa.

Las labores de esta clase de explotaciones no están sujetas á las reglas vigentes para la minería, si bien la ley las coloca bajo la vigilancia de la administracion en cuanto concierne á la policía, siempre que se hicieren por pozos ó galerías subterráneas (1).

(1) Ley de 11 de abril, art. 3, y reglamento de 31 de julio de 1849, artículos 16 y sig.

Artículo 3.°—Esploracion de las minas.

1418.—Esploracion de minerales por medio de calicatas.
1419.—Esploracion por medio de pozos ó galerías.
1420.—Derechos del primero que solicita permiso para hacer estas labores.
1421.—Derechos del dueño del terreno.

—

1418.—Todo español ó extranjero puede hacer libremente esploraciones ó investigaciones para descubrir los minerales, ya sea en terrenos realengos, comunes ó de propios, ya de dominio particular, siempre que estas operaciones se limiten á meras calicatas. Sin embargo el derecho de abrir calicatas en propiedad agena está sujeto á ciertas reglas, á saber:

I. El esplorador debe pedir permiso al alcalde del pueblo en solicitud de que notifique administrativamente su intencion al dueño del terreno para que evite cualesquiera perjuicios. La falta de permiso priva al esplorador de su derecho, y si le ejerce, incurre en responsabilidad segun las leyes.

El permiso caduca por no haber hecho el esplorador uso de él dentro de dos meses; y si fueren varios los solicitantes, entra en el goce del derecho de abrir calicata el siguiente por órden de antigüedad en la presentacion de las solicitudes.

II. Cuando las calicatas hayan de hacerse á menor distancia de cincuenta varas de un edificio, ó en jardines, huertas, viñedos, terrenos cercados ó de regadío, ó en servidumbres públicas, es preciso obtener el permiso del dueño ó de quien le represente, y por su denegacion del gobernador de la provincia. En este caso, la autoridad, consultando el bien comun, suple el consentimiento del propietario.

III. Las calicatas no pueden exceder de cuatro varas de superficie y una de profundidad.

El esplorador queda obligado á resarcir al propietario del terreno los daños y perjuicios que de cualquier modo

le ocasione; y en su defecto, caso de insolvencia, es reputado dañador voluntario.

IV. No se permite hacer calicatas ni otras labores de investigacion:

I. En las carreteras y caminos públicos.

II. En los caminos de hierro.

III. Dentro del recinto de las plazas fortificadas.

IV. En las poblaciones no rurales.

V. En los edificios de propiedad particular á menos que preceda consentimiento expreso y por escrito del dueño, sin que pueda ser suplido por ninguna autoridad.

1419.—Cuando por no encontrarse mineral en las calicatas quisieren los esploradores continuar sus investigaciones por medio de pozos ó galerías, deben solicitar el permiso del gobernador de la provincia por escrito, del cual se toma razon en un registro especial. De la solicitud se dá conocimiento al dueño del terreno y á los de las minas colindantes, si las hubiere, para que espongan lo conveniente en el término señalado que no puede pasar de quince dias.

El gobernador de la provincia debe conceder el permiso siempre que el solicitante afiance el resarcimiento de daños y perjuicios y el cumplimiento de las demás condiciones impuestas en la concesion.

I. No pueden abrirse pozos ni galerías dentro del rádio de mil y quinientas varas de las plazas y puntos fortificados sin prévia licencia del ministro de la Guerra.

II. Tampoco en el rádio de cien varas de las poblaciones sin la del ministro del ramo; mas en las rurales puede el gobernador de la provincia concederla para trabajar minas en el espacio intermedio.

III. Cuando hubieren de abrirse en terrenos de los designados en el número 1418—II, serán indispensables el expediente y licencia que para aquellos casos se requiere.

1420.—Al primero que solicita el permiso de abrir pozo ó galería, se le reserva por término de un año el terreno necesario para una pertenencia que debe designar en el término de tres meses contados desde el dia de la concesion. Un

ingeniero la demarca habiendo terreno franco sin alterar la designacion del interesado, siendo citados con tres dias de anticipacion el dueño del terreno y los de las minas colindantes.

El gobernador de la provincia concede ó niega su aprobacion á este acto; y en el primer caso se expide al concesionario un certificado por el gobierno político en que consten el otorgamiento del permiso y la designacion y demarcacion de la pertenencia.

Si transcurrido un año hubiese el esplorador procedido con actividad y hecho trabajos de importancia, el gobernador, oido el Consejo provincial y prévio reconocimiento del ingeniero, prorroga el permiso por todo el tiempo que la mina estuviere poblada.

Si el investigador descubriese mineral, al solicitar la concesion puede variar el rumbo de la pertenencia, siempre que haya terreno franco y no ocupe el comprendido en el reservado á otro esplorador legalmente autorizado.

1421.—El dueño del terreno en que se descubra criadero de mineral por pozo ó galería de mas de una vara de profundidad, no tiene derecho de participacion en la mina (1).

El propietario del suelo no necesita permiso de nadie para hacer cualesquiera esploraciones en toda la estension de su terreno, sujetándose á las leyes de policía y no menoscabando los derechos de tercero.

Artículo 4.º—Concesion de las minas.

1422.—Concesion de las minas.
1423.—Registro.
1424.—Designacion de pertenencia.
1425.—Labor legal.
1426.—Oposicion al registro.
1427.—Demarcacion.
1428.—Título de propiedad.
1429.—Reglas tocantes á la concesion de minas.
1430.—Personas incapacitadas para obtenerla.
1431.—Posesion.
1432.—Límites de las pertenen-

(1) Ley de minas, arts. 7—10, y reglamento para su ejecucion artículos 22—35.

cias.
1433.—Cuando son, ó no divisibles las pertenencias.
1434.—Adjudicacion de demasías.
1435.—Minerales de libre aprovechamiento.

1429.—Siendo las minas bienes del estado, nadie puede beneficiarlas sin autorizacion del gobierno, á cuyo acto llaman concesion y es el título verdadero de su propiedad.

La concesion de una mina es un acto de autoridad pública consiguiente al dominio exclusivo que el estado tiene en todas las del reino, ageno al derecho comun y propio tan solo del poder administrativo, en virtud del cual se impone una especie de servidumbre á la superficie y en favor de la industria minera.

1430.—Para obtener la concesion se acude con solicitud de registro al gobernador de la provincia, y en el acto se anota en el libro de registros expresando el dia y la hora de la presentacion, pues la prioridad de la solicitud en materias de minería dá derecho á la preferencia: en seguida se expide un resguardo al interesado que debe ser citado para el reconocimiento.

Si del informe del ingeniero resulta que hay criadero ó mineral y terreno franco para las pertenencias pedidas, el gobernador de la provincia decreta la admision al registro haciendo fijar edictos por espacio de treinta dias en la capital de la provincia, en el pueblo cabeza del término municipal é insertándolos en el Boletin.

1431.—Admitido el registro, el interesado designa por escrito formal en el término de otros treinta dias contados desde la admision su pertenencia ó pertenencias. Cada pertenencia de mina la constituye un sólido de base rectangular de trescientas varas de largo por doscientas de ancho medidas horizontalmente al rumbo que designe el interesado, y de una profundidad indefinida en direccion vertical, sin comprender la superficie. Esceptúanse las minas de carbon, lignito ó turba en las cuales cada pertenencia tendrá seiscientas varas de largo y trescientas de ancho.

Admitida por el gobernador de la provincia esta desig-

nacion, se publica un tanto de ella, y permanece expuesto al público, mientras no se demarque la mina ó se abandone el registro.

1425.—En el término de cuatro meses contados desde el dia de la admision del registro, se habilita una labor de pozo ó galería cuando menos de diez varas castellanas que se escavan sobre el mineral descubierto, y se llama *labor legal.*

1426.—Cualquiera puede oponerse al registro alegando mejor derecho y acudiendo dentro de los sesenta dias siguientes á la fecha de los edictos. Si el oponente funda su reclamacion en un título anterior, cesan los trabajos concluida la labor legal, salvo si el registrador afianza á satisfaccion del reclamante ó del gobernador de la provincia la devolucion de los minerales extraidos al que pretende ser dueño de la mina. Cuando la oposicion se funda en un derecho de propiedad, es cuestion de la competencia de los tribunales ordinarios; cuando no, es objeto de la jurisdiccion administrativa.

1427.—Al cabo de los cuatro meses pasa el ingeniero á reconocer la labor legal y á verificar la demarcacion ante escribano, y prévia citacion á los interesados y á los dueños de las minas colindantes. Si hecho el reconocimiento no resultase confirmada la existencia del criadero, ó no hubiese terreno franco, ó no estuviese habilitada la labor legal en debida forma, se suspende la demarcacion y el gobernador de la provincia declara sin valor el expediente. Contra esta providencia puede reclamarse ante el ministro de Comercio, Instruccion y Obras públicas, y de la del ministro hay todavía recurso ante el Consejo Real.

1428.—Demarcada la mina se le expide el correspondiente título de propiedad en nombre del Rey, refrendado por el ministro del ramo, con expresion de las condiciones generales y accidentales impuestas en la concesion y aceptadas ya por el concesionario.

Son condiciones generales las de ley ó reglamento, y accidentales las que pueden exigir las circunstancias particulares de cada mina.

1429.—El gobierno, al conceder una mina, debe observar las reglas siguientes:

I. Resistida una condicion por una empresa ó particular, no puede hacerse concesion de aquella pertenencia á otra sin la misma condicion, á no desistir la primera de su derecho á la preferencia para lo que será invitada.

II. No pueden concederse sobre un mismo criadero á una sola persona mas de dos pertenencias contíguas, y tres si fuere una sociedad de cuatro ó mas personas, salvo si la mina es de carbon, lignito ó turba en cuyo caso pueden concederse hasta cuatro pertenencias.

III. El descubridor de una veta, capa ó bolsada no conocida tiene derecho á una concesion mas que las anteriormente dichas.

IV. Es preciso que la concesion se haga en favor de persona hábil, y no de las excluidas por las leyes.

1430.—Están incapacitados para adquirir minas ó interesarse en ellas:

I. Todas las autoridades y empleados del ramo en las provincias donde sirvan, ya pertenezcan á los tribunales, ya á la parte científica, administrativa, directiva ó de cuenta y razon (1).

II. Los gobernadores de provincia, cuando son inspectores de minas, y los oficiales del gobierno político que tuvieren á su cargo este negociado (2).

1431.—Expedido el título de propiedad, acude el interesado al gobernador de la provincia para que le dé posesion de la mina. Este acto se verifica con citacion de los dueños ó apoderados de las minas colindantes, señalando los límites de la pertenencia, fijando los mojones y poniendo al concesionario en posesion con todas las formalidades de la ley.

1432.—Las cuestiones sobre límites de las pertenencias se deciden por el gobernador de la provincia, única autoridad á quien pertenece interpretar el acto administrativo de la

(1) Real órden de 4 de marzo de 1848.
(2) Ibid.

concesion; mas si se enlazasen con otras cuestiones de derecho, por ejemplo, de propiedad, de usos locales, de prescripcion, etc., ya pertenecerian al fuero comun.

1433.—La demarcacion de una mina que contenga una sola pertenencia es indivisible; y si la concesion primitiva comprendiese dos ó mas, pueden separarse con autorizacion del gobierno. La unidad de las concesiones es la primera condicion de todo beneficio de las sustancias minerales y una de las bases de toda buena legislacion minera. La administracion se reserva el derecho de juzgar si la division de las pertenencias es útil ó perjudicial para el laboreo.

El espacio entre dos ó mas pertenencias que no puede cómodamente formar otra que contenga á lo menos un rectángulo equivalente á las dos terceras partes del espacio de una pertenencia ordinaria, se adjudica como demasía á las minas colindantes, dividiéndose en proporcion de las líneas de contacto.

1434.—No puede adjudicarse demasía alguna á un colindante, aun cuando él solo la pida, sin notificacion administrativa de la solicitud á los demás y sin su renuncia expresa ó tácita, no dando dentro de diez dias contestacion.

A los dueños de minas ya anteriormente concedidas se expiden nuevos títulos de propiedad de las pertenencias, y se les dá posesion de la demasía en los términos expresados.

1435.—Son de libre aprovechamiento sin necesidad de licencia ni de otra formalidad, las arenas auríferas y cualesquiera otras producciones minerales de los rios y placeres no haciéndose estas operaciones en establecimientos fijos; y tambien los minerales de hierro para cuya explotacion no sean necesarios pozos ó galerías (1).

(1) Ley de minas, arts. 4—13, y reglamento cit. arts. 37—75.

ARTÍCULO 5.°—Labor y aprovechamiento de las minas.

1436.—Inspeccion administrativa sobre el laboreo de las minas.
1437.—Derechos que nacen del laboreo.
1438.—Qué trabajos requieren autorizacion administrativa.
1439.—Qué objetos no se comprenden en el aprovechamiento de una mina.

1436.—El laboreo de las minas es un asunto que debe estar sometido á cierto grado de inspeccion y vigilancia de la autoridad en bien de la produccion, del público y de tercero. Las reglas del arte y el respeto á la propiedad son los ejes de esta parte de la legislacion minera.

I. Porque deben beneficiarse las minas segun las reglas del arte, están obligados sus dueños y trabajadores á someterse á los reglamentos de policía, es decir, á tenerlas limpias, desaguadas, ventiladas y bien fortificadas. Los ingenieros giran visitas y reconocen las labores al menos una vez al año, comunicando al gobernador de la provincia el resultado de sus observaciones; pero entiéndase que la autoridad administrativa y sus delegados no intervienen en dichos establecimientos, sino por causa justificada de salubridad ú órden público bajo su responsabilidad.

Toda concesion de minas supone la cláusula de su esplotacion regular, para que se preserve el interés público y se proteja al mismo tiempo el interés privado.

II. Por el respeto á la propiedad cuyos derechos son inviolables sin prévia indemnizacion:

I. Declara la ley responsables á los dueños de minas de todos los daños y perjuicios que por ocasion de sus labores puedan sobrevenir á tercero.

II. Y por consecuencia todo minero está obligado á achicar las aguas acumuladas en sus labores, so pena de resarcir á su vecino los daños y perjuicios, si requerido no las achicase en el término que el gobernador de la provincia de oficio ó á peticion de parte le hubiese señalado.

III. Tambien están obligados los mineros á contribuir en

razon del beneficio que reciban por desagüe de las minas inmediatas.

IV. Lo mismo es aplicable al caso en que con autorizacion del gobierno, á la cual preceden siempre informe facultativo y audiencia de los interesados, se abran galerías generales de desagüe ó transporte para un grupo de pertenencias ó para toda una comarca minera.

El conocimiento de las cuestiones sobre aprecio de daños y perjuicios, cuando no hubiere avenencia entre los interesados, es un asunto judicial, y por tanto compete exclusivamente á los tribunales ordinarios.

1487.—El laboreo de una mina da derecho:

I. Al aprovechamiento de las aguas halladas dentro de ella mientras su dueño conserve la propiedad de la mina; pero será de su cargo indemnizar los daños y perjuicios que por su aparicion, conduccion é incorporacion á rios, arroyos ó desagües se sigan á tercero.

II. A todos los aprovechamientos comunes como si fuesen vecinos de los pueblos donde se hallan situadas sus minas, fábricas ú oficinas de beneficio, y de consiguiente al uso de las aguas, montes, dehesas y pastos en todo lo relativo á su industria.

III. A la concesion de los terrenos que necesitaren para sus boca-minas, lumbreras, edificios, almacenes, oficinas de beneficio, depósito de escombros y escoriales, lavaderos y otras dependencias, servidumbres y caminos que no escedan de media legua, ya públicos, ya comunes.

El valor de los terrenos se regulará por concordia entre los mineros y los dueños ó administradores legales de las propiedades, y si no hubiere avenimiento, se procederá segun la ley de enagenacion forzosa.

1488.—Necesitan los mineros autorizacion del gobernador de la provincia, oido el Consejo provincial:

I. Para construir todo artefacto ú oficina de beneficio que requiera el uso de combustible vejetal ó de algun salto de agua.

II. Para abrir caminos de mas de media legua, habiendo

oposicion de los pueblos ó dueños de los terrenos que hubieren de atravesar.

El interés público y el derecho de propiedad deben ser amparados por las leyes y por el gobierno. Si el bien comun exige alguna vez imponer gravámenes al propietario para fomentar la industria minera, sean siempre necesarios y leves, cuanto fuere posible. Tal es el justo límite de la proteccion; mas allá empieza el monopolio.

1439.—No se comprenden en el aprovechamiento exclusivo del dueño de una mina:

I. Los minerales que al hacer los socavones ó galerías generales de desagüe y transporte, sus pozos y lumbreras de ventilacion se descubran en terreno franco, pues son objeto de concesion de pertenencia en favor de los empresarios.

II. Si los minerales se encontrasen dentro de pertenencias conocidas, son de por mitad de los dueños de estas y de los empresarios del socavon, los cuales costearán todos los gastos hasta su extraccion á la superficie; pero sin poder nunca salir de la línea y dimensiones del trazado señalado para el socavon.

No pueden abrirse socavones ó galerías generales de investigacion sin autorizacion del gobierno y el consentimiento de los dueños cuyas pertenencias hubieren de atravesar. Los derechos de los empresarios á los minerales que se encuentren en las pertenencias concedidas serán los que capitulen con sus dueños, y en punto á los terrenos francos, los mismos que competen á los empresarios de los socavones de desagüe (1).

Artículo 6.°—Abandono y denuncios de las minas.

1440—Abandono de pertenencia. **1442.**—Declaracion de caducidad.
1441.—Denuncio.

1440.—Por regla general puede el dueño de una cosa usar y abusar de ella, abandonarla y destruirla; pero sien-

(1) Ley de minas, arts. 14—23, y reglamento cit. arts. 76—98.

do las minas una propiedad del estado, y cediéndola el gobierno al concesionario bajo ciertas condiciones, debe observarlas rigorosamente aun al abandonarla, si no le conviene proseguir su explotacion.

Hay abandono de mina cuando deja de estar poblada ó en actividad, es decir, si tuviere menos de cuatro trabajadores en razon de cada pertenencia.

Como el abandono es un acto espontáneo, pierde el dueño de una mina sus derechos voluntariamente; pero hay otros casos en los cuales la ley le despoja aun contra su voluntad á saber:

I. Cuando se falte á las condiciones de la concesion.

II. Cuando transcurren seis meses desde la concesion sin haber dado principio á los trabajos.

III. Cuando empezados estos no se tuviese poblada durante cuatro meses consecutivos ú ocho interrumpidos en el transcurso de un año.

IV. Cuando por mala direccion de los trabajos amenace ruina, si requerido el dueño no la fortificase en el tiempo que se le señale.

V. Cuando por una explotacion codiciosa se dificulte ó imposibilite el ulterior aprovechamiento del mineral.

En los casos segundo, tercero y cuarto se admite como escepcion la fuerza mayor que impide el trabajo acreditada en debida forma.

No es libre el dueño de una mina de suspender los trabajos con ánimo de abandonarla, sin dar antes conocimiento al gobernador de la provincia con quince dias de anticipacion de los motivos. En seguida pasa un ingeniero á reconocerla para asegurarse de si la fortificacion queda en buen estado; y si no quedase, se mejora á costa del dueño.

El abandono de una pertenencia no implica el de los edificios pertenecientes á ella, que continuarán siendo de su dueño, á no abandonarlos tambien. Se entienden abandonados los edificios mineros, cuando se hallen en tal estado de ruina, que no puedan servir para el fin á que se destinaron.

1442.—Toda mina abandonada ó perdida es denunciable por cualquiera. El denuncio se hace por escrito al gobernador de la provincia, y anotado en el registro correspondiente, se comunica por notificacion administrativa al concesionario de la mina para que contradiga los hechos, si le place. Si hay oposicion, el negocio toma el carácter de contencioso-administrativo, y se ventila en el Consejo provincial con audiencia de los antiguos dueños. En este juicio no puede mostrarse parte el denunciante á quien no se priva de ningun derecho, mientras que declarada la caducidad, no se admita el registro de la mina denunciada. Sin embargo, cuando el gobernador de la provincia desestimare el denuncio, puede el denunciante recurrir al ministro.

1443.—Declarada la caducidad por el gobernador de la provincia sin oposicion, ó confirmada por sentencia ejecutoriada, se avisa al denunciante para que solicite la concesion dentro de treinta dias, y de no solicitarla, se anuncia en el Boletin oficial. La nueva concesion se hace en la forma establecida para todas.

Pasados diez años del abandono de una mina ú oficina de beneficio sin denunciarse por otro, los terrenos de los edificios y servidumbres vuelven al dueño cuyo era el suelo, cuando se verificaron (1).

Artículo 7.º—Escoriales y terreros antiguos.

1443.—Escoriales y terreros antiguos.
1444.—Su concesion.
1445.—Su abandono.
1446.—Escoriales encontrados en el mar.

1447.—Son denunciables los escoriales y terreros procedentes de minas antiguas abandonadas, esceptuándose los comprendidos en las pertenencias concedidas legalmente y que no hayan sido denunciados con anterioridad á las mismas. Tambien se esceptuan los terrenos y escoriales perte-

(1) Ley de minas, arts. 24, 25 y 26, y su reglamento, artículos 99—104.

necientes á los establecimientos reservados al estado, y en particular todos los que se hallen en el rádio de cuatro leguas del Almaden.

1444.—Para la concesion de escoriales ó terreros se observan por regla general los mismos requisitos que para la concesion de minas, si bien abreviando los trámites segun lo exige la diferencia entre las minas y los escoriales, precediendo siempre reconocimiento, plano é informe del ingeniero.

1445.—Hay abandono de escorial ó terrero en los casos en que hay abandono de mina; y el derecho á estas pertenencias se pierde ademas:

I. Cuando no están pobladas.

II. Cuando no se dé principio á su laboreo en el término de ocho meses contados desde su concesion.

III. Cuando se interrumpen las operaciones del beneficio por mas de dos meses no interviniendo fuerza mayor (1).

1446.—El aprovechamiento de los escoriales encontrados en el mar está sujeto á la legislacion de minas, y de ningun modo á las ordenanzas de marina so pretesto de ser producto de la mar (2).

Artículo 8.°—Minas pertenecientes al estado.

1447.—Minas del estado.
1448.—Derechos que el estado se reserva en cuanto á ellas.
1449.—Escoriales que de ellas proceden.

1447.—Todas las minas antes de pasar al dominio privado pertenecieron al estado por derecho de soberanía; pero otras hay cuyo laboreo se reserva convirtiendo su esplotacion en una industria monopolizada, y cuyo beneficio ingresa en el tesoro como parte de las rentas públicas.

1448.—Consecuencia del dominio absoluto y exclusivo del estado es que dentro del perímetro ó demarcacion que

(1) Ley de minas, arts. 27-31 y su reglamento, arts. 105-111.
(2) Real órden de 24 de marzo de 1846.

cada pertenencia tiene en el dia, nadie puede abrir calas, catas, ni hacer esploraciones que no sean por órden y cuenta del gobierno, ni se pueden hacer concesiones de pertenencias de minas, ni de escoriales. Esceptúanse los minerales que no sean objeto de la explotacion del gobierno, con tal que las calicatas se hagan á seiscientas varas por lo menos de los labrados y oficinas del estado.

1449.—Los escoriales procedentes de minas ó fábricas del estado corresponden al mismo, y no se pueden beneficiar por particulares, aunque estén fuera de la demarcacion de la mina ó jurisdiccion de la fábrica.

El estado no puede enagenar ni adquirir minas ni escoriales, sin que el gobierno esté autorizado por una ley especial (1).

Artículo 9.°—Administracion.

1450.—Autoridades y agentes encargados del ramo de mineria.

1451.—Leyes especiales á esta industria.

—

1450.—El gobierno administra el ramo de minería por medio ya de las autoridades ordinarias, ya de agentes facultativos y especiales; es decir, en parte por los gobernadores como encargados de todo lo relativo al fomento de los intereses materiales de su provincia, y en parte por los inspectores de distrito á quienes pertenece la vigilancia inmediata sobre los trabajos y operaciones de las minas de los particulares, la direccion facultativa y el gobierno económico de las reservadas al estado (2). Algunas veces los gobernadores de provincia reasumen las facultades de los inspectores de minas; pero estos nunca ejercen atribuciones administrativas y menos todavía poseen potestad coercitiva; de suerte que en

(1) Ley de minas, art. 32.

(2) Real decreto de 4 de julio, art. 40 é instruccion provisional de 18 de diciembre de 1825, parte 3.ª, y reales órdenes de 23 de diciembre de 1845 y 11 de agosto de 1849.

caso de resistencia á sus órdenes deben acudir á aquella autoridad que las haga cumplir y respetar (1).

A fin de que estos agentes posean los conocimientos científicos legales y administrativos necesarios al buen desempeño de su encargo, creó el gobierno un cuerpo de ingenieros de minas y fundó escuelas del ramo (2).

1451.—Leyes especiales fijan los impuestos sobre las minas y determinan otros pormenores relativos á la circulacion de sus productos, á su estadística y en general á su fomento (3).

CAPÍTULO X.

De los bienes nacionales.

1452.—Bienes nacionales.
1453.—Qué bienes pertenecen á esta clase.
1454.—Suspension de su venta.
1455.—Desamortizacion eclesiástica.

1452.—Aunque en sentido legal bienes nacionales son todos los que pertenecen á la nacion ya fueren públicos, ya del estado, el uso comun entiende aquellos que proceden de manos muertas ó corporaciones extinguidas. El estado tiene en esta clase de bienes los mismos derechos que un propietario cualquiera, los administra, percibe sus rentas, satisface las cargas de justicia y procura su enagenacion en favor de la deuda pública.

1453.—Están declarados bienes nacionales:

I. Los bienes-raices pertenecientes á las suprimidas comunidades y corporaciones religiosas, y los demás adjudi-

(1) Reales órdenes de 14 de febrero de 1848 y 11 de agosto de 1849.

(2) Reglamento y organizacion del cuerpo de ingenieros de minas de 14 de abril de 1836 y ley de 11 de abril de 1849, arts. 38 y 39.

(3) Reales órdenes de 31 de julio, 11 de agosto, 30 de noviembre y 5 de diciembre de 1849 y 15 de enero de 1850.

cados á la nacion por cualquier título ó motivo, y los que en adelante se le adjudicaren (1).

II. Todos los procedentes de los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos con algunas leves escepciones (2).

III. Las pinturas y demás efectos donados por los patronos á los conventos suprimidos, salvo si la escritura de donacion contiene cláusula de reversion y hace la parte interesada valer su derecho ante el gobernador de la provincia, ó ante los tribunales ordinarios (3).

1454.—Aunque el destino de los bienes nacionales es la venta en beneficio de la deuda, no obstante se ha mandado suspender la enagenacion:

I. De los bienes del clero secular, habiéndole sido devueltos los no enagenados (4).

II. De los bienes-raices, acciones, derechos y censos que pertenecieron á las encomiendas de las cuatro órdenes militares, ó á ermitas, santuarios, hermandades y cofradías (5).

1455.—Los intereses económicos, los políticos, los ahogos del tesoro, la decadencia del crédito y otras mil consideraciones, reclamaron la desamortizacion eclesiástica como una reforma todavía mas importante en España, donde la industria se halla en estado de embrion, que en otros pueblos donde la importancia de la riqueza mueble corrige las desigualdades de la riqueza territorial y restablece algun tanto el equilibrio trastornado por las leyes de la amortizacion.

Tal vez el gobierno sacrificó demasiado al principio absoluto que la fortuna pública es la suma de las fortunas particulares y la mejor propiedad del estado las rentas de los contribuyentes: tal vez por esta ú otras causas los beneficios

(1) Real decreto de 19 de febrero de 1836.
(2) Real decreto de 8 de marzo de 1836 y decreto de las Córtes de 28 de julio de 1837.
(3) Real órden de 1.° de diciembre de 1846.
(4) Real decreto de 26 de julio de 1844 y ley de 3 de abril de 1845.
(5) Real decreto de 11 de julio de 1848.

de la ley no hayan correspondido á las esperanzas de sus autores, ni colmado los deseos de los sectarios de este sistema; pero tambien es verdad que no debe juzgarse decisivamente de una reforma por los efectos instantáneos que produce. El primer resultado de todo cambio profundo es trastornar los intereses antiguos, sin que los nuevos aparezcan, mientras el tiempo no pasa, no se calma la agitacion y no recobra cada cosa su natural asiento.

CAPÍTULO XI.

De los bienes mostrencos.

1456. — Qué bienes se llaman mostrencos. 1457.—Su dominio y aplicacion.

—

1456.—Llámanse mostrencos, de *mostrar*, los bienes inmuebles, muebles y semovientes, derechos y prestaciones perdidas ó abandonadas, y cuyo dueño se ignora. Estas cosas pudieran ser objeto de ocupacion; mas las leyes positivas atribuyen su dominio al estado.

Son bienes mostrencos:

I. Los vacantes sin dueño conocido por no poseerlos individuo ni corporacion alguna.

II. Los buques que por naufragio arriben á las costas del reino igualmente que los cargamentos, frutos, alhajas y demás que se hallaren en ellos, luego que pasado el tiempo prevenido por las leyes resulte no tener dueño conocido.

III. Todo cuanto el mar arrojare á las playas sea, ó no, procedente de naufragio, no teniendo dueño conocido. Esceptúanse los productos de la misma mar que los hace suyos el primer ocupante.

IV. La mitad de los tesoros ó sea de las alhajas, dinero ú otra cualquier cosa de valor ignorada ó escondida en los terrenos del estado.

V. Los bienes de los que mueran ó hayan muerto intestados sin dejar personas capaces de sucederles con arreglo á las leyes.

VI. Los bienes detentados ó poseidos sin título legítimo que el estado puede reivindicar segun las leyes comunes.

1457.—Todos los bienes adquiridos ó que se adquieran como mostrencos á nombre del estado, están adjudicados al pago de la deuda pública, y son uno de los arbitrios permanentes de la amortizacion, á quien incumbe adoptar las medidas necesarias para promover su descubrimiento, ocupacion ó reclamacion (1).

SECCION TERCERA.

Del dominio colectivo.

CAPÍTULO XII.

De los bienes de corporacion.

1458.—Propiedad colectiva.
1459.—Bienes de las provincias.
1460.—Comunes de los pueblos.
1461.—Mancomunidad de sus aprovechamientos.
1462.—Propios.
1463.—Su repartimiento.
1464.—Su enagenacion.
1465.—Personalidad del alcalde en juicio.
1466.—Bienes de los establecimientos de beneficencia.
1467.—No pueden celebrar actos civiles sin autorizacion administrativa.
1468.—Ni tampoco litigar.
1469.—Establecimientos de instruccion pública.
1470.—Su representacion en juicio.

1458.—Cada corporacion legítima y pública constituye una persona moral poseedora de ciertos bienes, rentas, derechos y acciones á título de dominio (2). Esta propiedad colectiva ocupa un lugar intermedio respecto al dominio de la nacion y al privado, así en cuanto al uso de las cosas de la corporacion (*res universitatis*), como en punto á los actos que pueden aumentar ó disminuir su patrimonio.

La propiedad de las corporaciones es, no un dominio absoluto, sino mas bien una sustitucion sucesiva en interés de las generaciones futuras. De aquí nace que se les considera

(1) Ley de 9 de mayo de 1835 y real órden de 4 de mayo de 1848.
(2) Véanse núm. 1255 y sig.

en pérpétua minoría, y que la ley no les confiere ni la plena propiedad en sus bienes, ni aun su libre administracion. La tutela del estado limita sus derechos y les concede una propiedad modificada.

1459.—Las provincias poseen ó pueden poseer bienes muebles ó inmuebles destinados á un servicio público, como el edificio donde celebra sus sesiones la Diputacion y los efectos necesarios á este fin; otros consagrados á un uso comun, y otros que constituyen su patrimonio particular y cuyos rendimientos figuran como partida de ingresos en el presupuesto provincial. Las Diputaciones administran estos bienes, los adquieren ó enagenan con sujecion á las leyes y reglamentos (1).

Si los bienes fueren litigiosos al gobernador toca, prévia la autorizacion competente para litigar, representar en juicio á la provincia sea demandante ó sea demandada, salvo si la accion se intentare contra el estado, en cuyo caso la Diputacion designa uno de sus vocales para que la siga en su nombre.

Ninguna accion judicial puede intentarse contra una provincia, sino á los dos meses de haber puesto el interesado en conocimiento del gobernador la reclamacion y sus motivos. En caso urgente puede intentarse desde luego; pero debe guardarse para su prosecucion el plazo antes dicho, porque la ley prefiere resolver la cuestion por la via gubernativa, á empeñar *á la provincia en un juicio* (2).

1460.—Los bienes de los pueblos se dividen en propios y comunes. «Apartadamente son del comun de cada una cibdad ó villa, las fuentes e plazas o fazen las ferias e los mercados, e los lugares o se ayuntan a concejo, e los arenales que son en las riberas de los rios, e los otros exidos, e las carreras o corren los caballos, e los montes, e las dehesas, e todos los otros lugares semejantes destos que son establecidos e otorgados para procomunal de cada cibdad, o villa,

(1) Véanse los núm. 465 y 1260.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 59.

o castillo, o otro lugar» (1). Estos bienes los destina la ley al uso exclusivo de los vecinos y su goce constituye los aprovechamientos comunes (2).

1401.—Suelen dos ó mas pueblos tener mancomunidad en el aprovechamiento de estos bienes, lo cual dá lugar á frecuentes litigios y aun á turbar el público reposo; mas como quiera, los derechos de mancomunidad en pastos, riegos, abrevaderos y otros usos existen, sin que la division territorial hubiese introducido novedad alguna (3). Cuando el Ayuntamiento de alguno de los pueblos comuneros pretenda corresponder á sus vecinos el usufructo privativo de todo ó parte de su término municipal, puede hacer valer su derecho ante el tribunal competente; pero mientras no se decida la cuestion de propiedad, deben las autoridades administrativas amparar en la posesion á los pueblos que de antiguo disfrutan de aquellos aprovechamientos (4).

1402.—Son bienes de propios todos los que no se disfrutan en comun (5), y consisten en fincas rústicas ó urbanas que poseen los pueblos, y cuyos productos se aplican á los gastos de la administracion municipal. Antiguamente era tan considerable esta renta, que despues de satisfechas las obligaciones particulares de los pueblos, aun quedaba un sobrante para las atenciones del gobierno.

1403.—El estancamiento de tanta riqueza territorial en manos de corporaciones que ni administran bien, ni con economía, ni mejoran las fincas, ni adelantan el cultivo, hizo inclinarse al gobierno hácia el sistema de convertir la propiedad colectiva en propiedad individual. Así, ya se mandó repartir los pastos y tierras labrantías de propios entre manos legas, escepto la senara ó tierra de concejo donde se cultivaba de vecinal (6), ya se dispuso proceder á la venta ó

(1) Ley 9, tít. XXVIII, Part. III.
(2) Véase núm. 514.
(3) Real decreto de 30 de noviembre de 1833, art. 5.
(4) Reales órdenes de 17 de mayo de 1838 y 8 de enero de 1841.
(5) Real órden de 31 de marzo de 1846.
(6) Ley 17, tit. XXV, lib. VII, Nov. Recop.

enagenacion á censo de los prédios rústicos y urbanos pertenecientes á los pueblos (1).

Los labradores, senareros y braceros á quienes se han repartido bienes de propios por disposicion del Consejo de Castilla, de los Ayuntamientos y juntas durante la guerra de la independencia, ó despues de órden superior competente, ó los que habiéndolos roturado arbitrariamente, los hubiesen mejorado con plantíos, deben ser mantenidos en su posesion y disfrute (2).

1404.—Para proceder á la enagenacion ó dacion á censo de los propios se requiere:

I. Deliberacion del Ayuntamiento hallándose presentes dos terceras partes de los concejales.

II. Asociacion de un número de mayores contribuyentes igual al de concejales, no pudiendo deliberar si el número de los que concurren no es igual al de concejales presentes.

III. Votacion nominal.

IV. Tasacion por dos peritos, la cual se hará saber al público por bando en la forma de costumbre, para que puedan los vecinos reclamar contra ella.

V. Licitacion pública con arreglo á las leyes, cuando el gobierno concediere la autorizacion competente para enagenar.

Se exige además doble subasta, una en el pueblo cuya es la finca, y otra en la capital de provincia:

I. Si la enagenacion en todo ó en parte ha de verificarse á venta real ó en dinero efectivo.

II. Si la finca pertenece á algun establecimiento de beneficencia.

III. Si su valor capital escede de 5,000 rs. (3).

Cuando se verifique la enagenacion á censo enfitéutico

(1) Reales órdenes de 24 de agosto de 1834, 3 de marzo de 1835, y 4 de junio de 1837.

(2) Circular del Consejo de Castilla de 1770, decretos de las Córtes de 4 de enero de 1813 y 18 de mayo de 1837, y órden de la regencia provisional de 4 de febrero de 1841.

(3) Real decreto de 28 de setiembre de 1849.

de un terreno con arbolado, deben recaer el suelo y los árboles en el mismo adquirente (1).

1465.—Los Ayuntamientos no pueden comprometer su propiedad litigando sin autorizacion del gobernador de la provincia ó del gobierno; pero una vez autorizados, es el alcalde quien representa en juicio al pueblo actor ó reo (2).

1466.—Los establecimientos de beneficencia poseen tambien fincas, rentas, derechos y acciones procedentes de la real munificencia ó de fundaciones piadosas que constituyen el patrimonio de los pobres. El gobierno ha intentado ya vender estas propiedades, é imponer el capital en rentas del estado, sistema que será preferible sin duda á la administracion actual, cuando el crédito público se halle tan profundamente arraigado, que sus ligeros vaivenes no priven de recursos á la caridad en un momento de crisis.

1467.—Los establecimientos de beneficencia no pueden vender, ni permutar sus bienes sin autorizacion del gobierno. Si son generales dependen absolutamente de la administracion central; si provinciales ó municipales, las Diputaciones ó los Ayuntamientos, despues de justificada la utilidad, deben deliberar acérca de la venta ó permuta, no siendo ejecutorios sus acuerdos, mientras el gobierno no los autorice prévia consulta del Consejo Real (3); y si particulares, el derecho de patronato que al gobierno corresponde, no permite consentir en la validez de ningun acto de interés permanente celebrado sin su aprobacion, pues podrian resultar perjuicios irreparables y seguirse efectos opuestos á la voluntad del fundador.

1468.—Por iguales motivos pertenece á los Ayuntamientos y Diputaciones deliberar sobre los litigios que convenga intentar ó sostener en su nombre, segun fueren municipales ó provinciales, debiendo el alcalde ó gobernador de la provincia representarlos en juicio en cada caso (4).

(1) Real órden de 3 de marzo de 1835.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 74 y 81.
(3) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 7, §. 5, y real órden de 25 de mayo de 1848.
(4) Real órden de 5 de febrero de 1848.

Los establecimientos de beneficencia son siempre asistidos como pobres; mas en los asuntos que el gobernador de la provincia oyendo al Consejo provincial califique de importancia, pueden elegir para su defensa letrado que no sea de turno. Esta calificacion debe hacerse antes de solicitar del gobierno la autorizacion competente para litigar (1).

1469.—Por último, los establecimientos de instruccion pública tambien suelen ser propietarios ó censualistas: sus productos y rentas son una parte de los medios destinados á satisfacer las necesidades de la enseñanza.

1470.—Los rectores de las universidades y los directores de los institutos en calidad de delegados del gobierno, representan á estas corporaciones para defender en juicio sus bienes y rentas; de suerte que la ley reconoce la personalidad civil en la autoridad mas inmediatamente interesada en su conservacion (2).

SECCION CUARTA.

Del dominio privado.

CAPÍTULO XIII.

De los bienes particulares.

1471.—Cuando los bienes particulares son objeto de la administracion.

1472.—Deberes generales del gobierno con respecto á las cosas del dominio privado.

1471.—Las cosas pertenecientes al dominio privado en sus relaciones con los particulares son objeto del derecho civil; y asi todo cuanto se refiere á su propiedad, á su posesion, á las servidumbres, etc. corresponde al fuero comun. Mas si consideramos estos bienes con respecto á la sociedad, y prescindimos de las personas que los poseen para no

(1) Real órden de 18 de diciembre de 1848.
(2) Reales órdenes de 22 de febrero de 1848 y 4 de noviembre de 1849.

ver sino intereses colectivos, caen bajo el imperio de la administracion.

1472.—Por eso el derecho administrativo dicta reglas relativas á la ocupacion, protege los inventos, fomenta la agricultura afirmando la propiedad, y concediendo una razonable libertad desarrolla las artes y dilata el comercio. Causas análogas obligan al gobierno á limitar en utilidad pública el dominio privado, ya exigiendo contribuciones, ya imponiendo servidumbres, y ya en fin obligando al propietario á consentir en una enagenacion forzosa.

Así como limitar la libertad no es destruirla, sino protegerla guardándola de sí misma, así tambien coartar los derechos absolutos del dominio es garantizar la propiedad, poniéndola en armonía con el interés social.

CAPÍTULO XIV.

De la caza y pesca.

1473.—Ocupacion.
1474.—Caza.
1475.—Su policía.
1476.—Caza de animales dañinos.
1477.—Pesca.
1478.—Su policía.

—

1473.—Entre los modos de adquirir el dominio es el mas natural la aprehension de una cosa sin dueño por el primer ocupante.

El derecho de ocupacion puede y debe ser regulado por las leyes y autoridades administrativas, ya en interés de la seguridad pública, y ya por respeto á la propiedad. Este es el doble objeto de la legislacion preventiva que sobre caza y pesca rige en todas las naciones cultas.

1474.—Caza es la ocupacion de las fieras y animales salvajes. En la caza libran los pueblos bárbaros sus medios de existencia, y tanto dura este arte primitivo, cuanto tarda el trabajo en beneficiar las tierras por medio del cultivo. Entonces se convierte en oficio para algunos y en diversion

para otros. Su importancia subió de punto en tiempo de los visogodos, cuyas costumbres guerreras se alimentaban con ejercicios de valor y destreza; mas cuando los hábitos pacíficos de la industria sucedieron al estrépito de las armas, decayó su interés segun la vária condicion de los siglos.

1495.—El respeto á la propiedad, la conservacion de la caza y la seguridad personal limitan el ejercicio de este derecho de ocupacion y son las reglas fundamentales de la policía de caza:

I. Por respeto á la propiedad se halla establecido:

1. Que los dueños puedan cazar libremente en sus tierras sin restriccion alguna, considerando la ley que la caza es una consecuencia del dominio.

II. Que nadie pueda cazar en terreno ageno sin licencia por escrito de su dueño. Sin embargo, puede cazarse sin permiso del propietario en las tierras abiertas que no estén labradas ó se hallen de rastrojo.

III. Que la caza que cayere del aire en tierra de propiedad, ó entrase en ella despues de herida, pertenezca al dueño ó arrendatario y no al cazador.

IV. Que no pueda tirarse á palomas domésticas agenas, sino á la distancia de mil varas de los palomares; pero en los meses de octubre y noviembre y desde 15 de junio hasta 15 de agosto, en cuyas épocas deben estar encerradas para evitar el daño que causan en la sementera y en las cosechas, es libre cada uno de tirar á las palomas fuera del pueblo aun dentro de las mil varas, con tal que en este caso se tire con las espaldas vueltas al palomar.

II. Para evitar el esterminio de la caza se prohibe cazar en terrenos baldíos:

1. Durante la veda, es decir, en las épocas de cria segun las provincias.

II. En todo el año, en los dias de nieve y fortuna.

III. En todo tiempo con hurones, lazos, perchas, redes y reclamo escepto las aves de paso.

En los montes de los pueblos pueden cazar solamente sus vecinos, y en las tierras de propios estos ó los arrendatarios.

1476.—Como falta el interés de la conservacion en cuanto á las fieras:

I. La caza de animales dañinos es libre en las tierras abiertas de propios, en las baldías y en las rastrojeras no cerradas de propiedad particular; mas en las cercadas, ora pertenezcan á los pueblos ora á particulares, no es permitido sin licencia de los dueños ó arrendatarios.

II. Las autoridades estimulan á la persecucion de las fieras y animales ofreciendo recompensas pecuniarias á los que acrediten haberlos muerto.

III. La seguridad personal y el órden público requieren:

1. Que á nadie sea lícito cazar sin licencia de la autoridad competente.

2. Que no se permita por regla general cazar hasta la distancia de quinientas varas desde las últimas casas de los pueblos, para evitar los peligros de personas y de incendios.

3. Que en ninguna clase de tierras abiertas, aunque estén amojonadas, se cace animales dañinos con cepos, trampas, ni otros armadijos de que puedan resultar perjuicios á los pasajeros ó á los animales domésticos; y en las cercadas están obligados sus dueños ó arrendatarios á mantener en parage visible un padron con el aviso del peligro.

4. Que no se formen monterías ó no se den batidas comunales por los pueblos bajo ningun pretesto, dejando el cuidado de esterminar los animales dañinos al interés de los cazadores (1).

1477.—La pesca ó la ocupacion de los peces en aguas dulces ó salobres es una industria semejante á la caza, cuyo ejercicio se halla tambien sujeto á reglas equivalentes de policía. Ofrece sin embargo la pesca mayor interés á la administracion, ya pórque el arte de las salazones convierte sus productos en un artículo muy importante de comercio, y ya porque una marineria acostumbrada á los riesgos y fatigas del mar es la primera base del poder marítimo de un estado.

(1) Real decreto de 3 de mayo de 1834, arts. 1—35.

1478.—La pesca en alta mar no está sujeta á regla alguna, porque ni los mares se sujetan á dominio, ni el temor de agotar la prodigiosa fecundidad de los peces obliga á dictar regla alguna de policía. No obstante, el derecho de pescar en las aguas saladas no es comun á todos los individuos, pues constituye un privilegio de los matriculados de marina (1).

En los estanques, lagunas y charcas que se hallen en tierras cercadas solo pueden pescar sus dueños en uso del derecho de propiedad, ó sus arrendatarios en virtud de los contratos, ú otra persona extraña con su permiso. Si las lagunas y aguas estancadas perteneciesen á distintos dueños, cada cual puede pescar desde su orilla con sujecion á las reglas generales establecidas.

En las aguas corrientes que sirven de linde á las tierras de propiedad particular, solamente los dueños de estas tienen derecho á pescar desde la orilla hasta la mitad de la corriente con sujecion á las restricciones de ordenanza. Si las riberas pertenecen á propios, pueden los Ayuntamientos arrendar la pesca; y si corresponden á baldíos ó á propios no arrendados es un aprovechamiento de los vecinos que no se comunica á los forasteros, ni á los otros pueblos inmediatos, aunque tengan con ellos mancomunidad de pastos.

En los rios y canales navegables tambien pertenece la pesca á los dueños colindantes, pero sin perjuicio de la navegacion ni de las servidumbres á que con motivo y á beneficio de ella se hallen sujetas las tierras riberiegas; y en los canales de navegacion y de riego, así como en los cáuces y acéquias para molinos y otros establecimientos industriales ó de placer, se observan las mismas reglas segun la calidad de las orillas, á no ser que haya costumbre ó contrato en contrario.

La policía de la pesca prohibe:

I. Pescar envenenando ó inficionando las aguas en nin-

(1) Ley 1, tit. VII, lib. VI, Nov. Recop.

gun caso, fuera el de ser estancadas y estar enclavadas en tierras cercadas de propiedad particular.

II. Pescar con redes ó nasas cuyas mallas tengan menos de una pulgada castellana ó el duodécimo de un pié en cuadro, fuera de los estanques ó lagunas que pertenezcan á un solo dueño.

III. Desde primero de marzo hasta últimos de julio, pescar de otro modo que con caña ó anzuelo, lo cual tambien está permitido en cualquier tiempo del año (1).

CAPÍTULO XV.

De la propiedad literaria.

1479.—Propiedad literaria.
1480.—No es un derecho perpétuo.
1481.—Legislacion.
1482.—Obligacion de los autores.
1483.—Propiedad dramática.
1484.—Legislacion.

1479.—Si el talento, como ha dicho un filósofo, es un capital, y si por otra parte la ignorancia es la causa mas frecuente del crímen, cumple á la administracion alentar al ingenio protegiendo la propiedad literaria.

El derecho de los autores al goce exclusivo del fruto de sus trabajos intelectuales, fué desconocido largo tiempo por la ley, y aun hoy no están de acuerdo las naciones en cuanto á la estension y efectos de esta propiedad.

Impugnábase el principio diciendo que el pensamiento es fugitivo, que es propiedad de quien le concibe mientras no sale de su cerebro, y despues entra en el dominio de quien le recoge. Mas no consiste la propiedad literaria en la propiedad del pensamiento aéreo, sino en el derecho exclusivo de reproducirlo bajo una forma material con sus accidentes de órden, lenguaje, estilo y todo cuanto caracteriza á un escritor.

Objetóse que divulgada una obra cualquiera podia sacar un número ilimitado de copias, de donde se inferia que la

(1) Real decreto de 3 de mayo de 1834, arts. 36—47.

propiedad literaria no existia, porque no podia ser protegida por el gobierno; mas no es la autoridad pública bastante fuerte para cambiar la naturaleza de las cosas y convertir lo injusto en justo. Toda propiedad legítima es un derecho preexistente á la sociedad que el gobierno atempera y garantiza hasta donde alcanzan los límites de su poder.

Otros confiesan que tiene la propiedad literaria una existencia real, pero añaden que su reconocimiento por la ley constituiria un monopolio en favor de los que escriben y en daño de los que leen. Las ideas deben caer al instante en el dominio público, porque son el pan del espíritu que conviene distribuir al pueblo en abundancia y con baratura. Sea; mas hagamos dos observaciones fundamentales. Primeramente no hay monopolio donde no existe prohibicion legal de ejercer una industria que debiera ser libre, para conceder el privilegio exclusivo de beneficiarla á tal persona ó compañía. Todo monopolio es un acto del gobierno sin el mas leve fundamento en la equidad; pero la propiedad literaria se funda en la justicia. En segundo lugar, si el mercado de las ideas ha de ser favorable, debe fomentarse la próduccion asegurando á los autores el goce absoluto del fruto de sus vigilias. Suprimid la propiedad literaria, y ahogareis el gérmen de mil pensamientos que no se desarrollan por falta de estímulo, ó crecen de una manera lenta y desmayada.

No se tema la codicia de un autor ó de sus herederos, porque el interés individual les enseñará á fundar su provecho en una venta rápida escitada por la economía de los precios.

1480.—Leyes comunes á varios pueblos instituyen la propiedad literaria como un derecho limitado á cierto tiempo, despues del cual las obras pertenecen al dominio público. Opónense á la perpetuidad de aquel derecho razones anteriormente deshechas, motivos de interés general no bastante justificados. Síguese de aquí que la propiedad mas noble de todas es la menos protegida. Puede el mas rudo artesano transmitir de generacion en generacion el producto de su fácil trabajo; y el sábio mayor del mundo y sus hijos

no gozarán exclusivamente de los frutos del ingenio mas que veintiocho años, y aun solo catorce, si espira el autor antes de este breve plazo. Francia consagra la propiedad literaria como un derecho vitalicio con respecto al autor, y la estiende todavía por espacio de veinte años en favor de sus herederos.

Si el sentimiento de propiedad es el estímulo de todo trabajo, y si la herencia alimenta este sentimiento, júzguese cuanta proteccion falta todavía al ingenio por no declarar perpétuo aquel derecho.

1481.—Nuestra legislacion es mas generosa, pero sin romper por eso con la doctrina generalmente recibida.

I. Entiende por propiedad literaria el derecho exclusivo que compete á los autores de escritos originales para reproducirlos ó autorizar su reproduccion por medio de copias manuscritas, impresas, litografiadas ó por cualquier otro medio semejante.

II. Igual derecho corresponde:

1. A los traductores en verso de obras escritas en lenguas vivas.

2. A los traductores en verso ó prosa de obras escritas en lenguas muertas.

3. A los autores de sermones, alegatos, lecciones ú otros discursos pronunciados en público, y á los de artículos y poesías originales de periódicos, siempre que estos diferentes escritos se hayan reunido en coleccion.

4. A los compositores de cartas geográficas y á los de música, á los calígrafos y dibujantes, salvos los dibujos que hubieren de emplearse en tejidos, muebles y otros artículos de uso comun, los cuales están sujetos á las reglas establecidas para la propiedad industrial.

5. A los pintores y escultores con respecto á la reproduccion de sus obras por el grabado ú otro cualquier medio.

Este derecho pertenece en todos los casos expresados á los autores durante su vida, y se transmite á sus herederos legítimos ó testamentarios por el término de cincuenta años.

III. Corresponde al autor durante su vida y se transmite á sus herederos por el término de veinticinco años:

I. La propiedad de los escritos sueltos, si sus autores no los han reunido en coleccion.

II. La propiedad de los traductores en prosa de obras escritas en lenguas vivas, pero sin que puedan impedir la publicacion de otras traducciones.

IV. Corresponde la propiedad durante cincuenta años contados desde el dia de la publicacion:

I. Al estado respecto de las obras que publique el gobierno á costa del erario.

II. A toda corporacion científica, literaria ó artística reconocida por las leyes que publique obras compuestas de su órden ó antes inéditas.

No comprende esta disposicion las obras cuya reproduccion exclusiva ó indefinida se haya reservado el gobierno, ó adjudicádola por razones de conveniencia pública á un instituto ó corporacion.

V. Corresponde la propiedad por el término de veinticinco años contados desde el dia de la publicacion á los que den á luz por primera vez un códice manuscrito, mapa, dibujo, muestra de letra ó composicion música de que sean legítimos poseedores, ó que hayan sacado de alguna biblioteca pública con la debida autorizacion.

Si las obras fuesen póstumas, empiezan á contarse los términos desde el dia en que por primera vez hubiesen salido á luz.

Los editores de las obras anónimas y seudónimas gozan de iguales derechos que los autores, mientras estos, sus herederos ó poderhabientes no prueben que les pertenece la propiedad.

La ley garantiza el goce exclusivo de los derechos de propiedad literaria:

I. Prohibiendo la reproduccion de una obra agena, ni aun con el pretesto de anotarla, comentarla, adicionarla ó mejorar la edicion sin permiso del autor.

II. Prohibiendo tambien estractarla ó compendiarla sin

su consentimiento. Sin embargo, si tal fuese el mérito é importancia del estracto ó compendio que constituyese una obra nueva ó proporcionase una utilidad general, puede el gobierno autorizar su impresion, oyendo préviamente á los interesados y á tres peritos que él designe. En tal caso el autor ó propietario de la obra primitiva tiene derecho á una indemnizacion (1).

1482.—Para que los autores gocen de los beneficios de la propiedad literaria, deben acreditar haber depositado un ejemplar en la Biblioteca nacional y otro en el ministerio de Instruccion pública. Las secretarías de los gobiernos de provincia están encargadas de llevar el competente registro de los autores ó editores de su territorio y en Madrid el Archivo de aquel ministerio y la Biblioteca nacional (2).

Fenecidos los plazos arriba dichos, espira el derecho de propiedad literaria y la obra cae en el dominio público (3).

1483.—Las obras dramáticas están sujetas á las reglas comunes de la propiedad literaria en cuanto á su reproduccion; pero hay otras especiales en cuanto á su representacion en la escena.

Tiene seguramente toda obra dramática una doble existencia, porque es al mismo tiempo un libro y el objeto de un espectáculo. En otro tiempo, cuando los derechos del ingenio estaban desconocidos, el comediante humillaba al poeta y se enriquecía con sus trabajos sin mas título que un precio convenido en razon del mérito de la obra, ó mas todavía segun la fama del autor. Dueño absoluto el empresario de las creaciones del entendimiento, las representaba tantas veces cuantas placía al público verlas en la escena, sin que la recompensa del autor fuese proporcionada al provecho de su obra.

1484.—Hoy rige otra legislacion mas protectora del ingenio, pues ninguna composicion dramática puede representarse en los teatros públicos sin prévio consentimiento del

(1) Ley de 10 de junio de 1847, arts. 1-13.
(2) Reales órdenes de 1.º de julio de 1847 y 6 de enero de 1849.
(3) Ley citada, art. 14.

autor. Este derecho dura toda su vida y se transmite por veinticinco años mas á sus herederos legítimos ó testamentarios ó á sus derecho-habientes, todo lo cual tambien es aplicable a las composiciones músicas (1).

La persecucion y castigo de los defraudadores son de la competencia exclusiva de los tribunales ordinarios.

CAPITULO XVI.

De la agricultura.

1485.—Importancia de la agricultura.
1486.—Justa proteccion que le debe el gobierno.
1487.—Libertad del cultivo.
1488.—Libertad de la concha.
1489.—Propiedad agrícola.
1490.—Cerramiento de terrenos.
1491.—Cómo influyen en el progreso de la agricultura.

—

1485.—Es la industria agrícola la mas importante de todas, porque suministra las subsistencias y las primeras materias sin las cuales no se conciben las artes ni el comercio, y porque debe considerarse como la industria nacional por excelencia, pues arraiga en el suelo, se vincula en el territorio y contrae con los pueblos una alianza indisoluble.

Es tambien la agricultura moralizadora, porque la reunion de la familia bajo el techo paterno mantiene puras las costumbres, y porque el labrador trabaja con la naturaleza por compañera y el cielo por testigo, de quien espera el colmo de sus deseos, ó teme el malogro de sus esperanzas.

El silencio de los campos eleva el alma á la contemplacion de las maravillas del Criador, y la vida doméstica suaviza las pasiones en la clase labradora: así se descubren siempre en ella dos caractéres que la separan profundamente de la clase obrera; el amor á la paz y el sentimiento religioso.

1486.—Debe, pues, el gobierno fomentar la agricultura como instrumento de educacion y como elemento de riqueza, empleando para ello mas bien medios indirectos, que ejerciendo una accion directa é inmediata, porque mientras el

(1) Ibid. arts. 16, 17 y 18.

interés individual se baste á sí mismo, la proteccion no sirve sino para entibiar el celo del productor y forzar el curso de los capitales. La accion administrativa escite ó modere la actividad social; pero guárdese de fatigar con su molesta tutela á una sociedad inteligente y fuerte. Remueva la administracion los obstáculos que la naturaleza, la opinion ó las leyes oponen al desarrollo de la agricultura, y ella prosperara bajo el régimen de una razonable libertad.

La exclusiva ó estremada proteccion del gobierno á la agricultura redundaria en su daño, porque donde los intereses agrícolas no crecen enlazados con los industriales, no es posible alimentar un grande comercio. El tráfico interior requiere diversidad de productos, y el exterior deja mayores beneficios cuando mas trabajo ha puesto en movimiento. Las tierras son limitadas en extension y fertilidad, y las artes casi indefinidas y de mas fácil aclimatacion.

Leyes protectoras de la libertad y de la propiedad y vias rápidas y económicas son los principales resortes para el fomento de la agricultura. Las primeras asegurando al labrador el fruto de sus sudores, y las segundas dilatando el consumo de las cosechas, multiplican sin esfuerzo la produccion rural. Y precisamente á lo imperfecto de nuestro sistema de comunicaciones, dos vicios añadía la antigua legislacion capaces de ahogar por sí solos todo gérmen de progreso con respecto á la agricultura: el espíritu reglamentario disminuyendo la libertad, y la predileccion hácia la ganadería violando la propiedad del labrador.

1487.—La libertad del cultivo es una condicion esencial de toda mejora, pues nadie alcanza lo que el cultivador en punto á conocer las necesidades del mercado, y á calcular las fuerzas productivas de cada terreno. La única participacion que cabe al gobierno es ilustrar al labrador estableciendo escuelas teóricas y prácticas donde adquiera conocimientos de agronomía y aprenda mejores métodos de labranza.

La libertad de cultivo se consagra en las leyes que declaran á los dueños y poseedores de tierras árbitros de desti-

narlas á labor, á pasto, á plantío, ó al uso que mas les acomode, derogándose cualesquiera disposiciones que prefijen la clase de disfrute á que hubieren de aplicarse aquellas fincas (1).

1488.—La libertad de cosecha es una consecuencia necesaria de la libertad de cultivo. Todo labrador debe sembrar y recoger á su voluntad y sin sujecion á reglamentos ni ordenanzas municipales, y sin mas límite al ejercicio de su derecho que el derecho de tercero.

No hace mucho tiempo que el propietario no podía introducir en sus tierras ganados propios ó agenos, ni aprovechar libremente sus pastos naturales ó artificiales; mas hoy se han restituido sus derechos á los dueños, salvas las legítimas servidumbres (2). Tampoco podía el cosechero vendimiar sin permiso de la autoridad local; pero al fin, acatando el gobierno los principios de la ciencia económica, les restituyó su natural libertad (3). Prácticas añejas é inveteradas costumbres se opusieron á la aplicacion de esta providencia, y en virtud de varias reclamaciones elevadas al gobierno, se declaró que la libertad de la vendimia fuese absoluta, cuando la propiedad rural se hallase repartida de tal suerte, que los pagos y cuarteles de viñas tuviesen servidumbre independiente; mas no estando cerradas bajo un mismo coto las pertenecientes á varios dueños (4).

Esta legislacion débilmente protectora de la libertad agrícola fué reformada posteriormente, habiendo el gobierno declarado que los poseedores ó arrendatarios de viñas, bien se hallasen estas aisladas, bien enclavadas en otras de diferente pertenencia, puedan proceder á su vendimia cuando lo juzguen oportuno, debiendo dar conocimiento con cuaren-

(1) Decreto de las Córtes de 8 de junio de 1813 restablecido en 6 de setiembre de 1836, y ordenanzas de montes de 22 de diciembre de 1833, art. 3.

(2) Reales órdenes de 16 de noviembre de 1833, 29 de marzo y 12 de setiembre de 1834 y 11 de febrero de 1836.

(3) Ley de 8 de junio de 1813, y reales órdenes de 29 de noviembre de 1831 y 20 de febrero de 1834.

(4) Real órden de 31 de agosto de 1834.

ta y ocho horas de anticipacion á la autoridad municipal (1).

1489.—La propiedad agrícola, es decir, la seguridad que la ley ofrece al labrador de recoger él solo todos los frutos de su tierra, porque á él solo se debe el trabajo del cultivo, constituye otro medio eficaz de adelanto.

Este derecho del labrador al goce exclusivo de su propiedad se veia quebrantado por la prohibicion de cerrar los terrenos, de aprovechar los pastos naturales y por otras odiosas servidumbres impuestas á la agricultura en favor de la ganadería.

1490.—La prohibicion de cerrar los terrenos de propiedad particular introdújose primeramente por costumbre, y luego fue poco á poco convertida en ley (2). En el reinado de Felipe IV se prohibió expresa y generalmente que ninguna persona, concejo ó comunidad pudiera hacer dehesa ó acrecentar las existentes sin licencia del rey que nunca era fácil en otorgarla. Tenía por objeto esta prohibicion conceder el aprovechamiento de las yerbas y de otros frutos naturales al ganado, convirtiendo toda la extension de las tierras labrantías en un solo pasto comun.

De este modo era imposible que la agricultura prosperase, porque ni habia sentimiento de propiedad, ni deseo de mejoras, ni proteccion en la ley para llevarlas á cabo. Los árboles quedaban expuestos mientras eran tiernos al diente destructor del ganado; la rotacion del cultivo no podía intentarse allí en donde alzada la cosecha, revivía la comunidad de bienes, y nadie queria sembrar prados artificiales, no siendo dueño de protegerlos con una cerca ó seto. El terreno abierto era, pues, la ley general, y el cerramiento una escepcion consentida como gracia á un particular, ó por razones de utilidad comun á un pueblo, de donde han venido los cotos boyales destinados al pasto de los ganados de labor, y los carniceros al mantenimiento de las reses para los abastos.

(1) Reales órdenes de 6 de mayo de 1842 y 4 de junio de 1847.
(2) Véanse las leyes 1, 2 y 3, tit. XXV, lib. VII, Nov. Recop.

En el reinado de Carlos III se hicieron esfuerzos para reintegrar á la propiedad en la plenitud de sus derechos; mas como los principios luchaban con poderosos intereses que á su antigua existencia agregaban una organizacion fuerte, no se hizo reforma alguna radical. Verdad que en 1778 se concedió facultad para cerrar y cercar todas las tierras de dominio privado sin necesidad de obtener concesiones especiales; pero todavía subsistieron algunas trabas de efectos perniciosos, porque esta facultad solo se extendía á veinte años en lo tocante á terrenos destinados á la cria de los árboles silvestres, pasados los cuales podian entrar los ganados á pastar las yerbas del suelo; y en cuanto á las tierras destinadas á plantíos de olivares, viñas con arbolado, ó huertas de hortaliza con frutales, solo por el tiempo que sus dueños ó arrendatarios las mantuviesen pobladas y plantadas (1).

Las Córtes de Cádiz fieles al espíritu constitucional declararon que los terrenos destinados á plantío cuyo suelo y arbolado fueren de dominio particular, se entendiesen cerrados y acotados perpétuamente, pudiendo sus dueños cercarlos y aprovechar como quisiesen sus frutos y producciones, dejando libre el paso de caminos reales y de travesías ó servidumbres, cañadas y abrevaderos, y tambien el disfrute de caza y pesca (2).

Todavía no quedaba con esta ley bastante protegido el derecho de propiedad, pues no solamente los terrenos destinados á plantío, sino todos los demás de pasto ó de labor, eran dignos de igual proteccion. Y en efecto, hallárona cumplida en otra inmediatamente posterior, la cual establece que todas las dehesas, heredades, y demás tierras de cualquiera clase se tengan por cerradas y acotadas perpétuamente, y sus dueños y poseedores puedan cerrarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y

(1) Ley 19, tít. XXIV, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Decreto de las Córtes de 14 de enero de 1812 restablecido en 23 de noviembre de 1836.

servidumbres, disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca (1).

Síguese de lo expuesto:

I. Que la ley reconoce por cerrados y acotados terrenos que no están materialmente cercados, y no distingue estos de aquellos para el efecto de asegurar á los dueños su goce exclusivo.

II. Que la ley prohibe toda invasion en terreno de propiedad particular que esté cerrado ó acotado, sin exigir que se halle cercado con pared contínua (2).

III. Que no hay motivo para consentir el acotamiento de los terrenos públicos que siempre han sido de aprovechamiento comun de uno ó mas pueblos sin autorizacion administrativa, porque la disposicion citada solo se refiere á las tierras de dominio privado (3).

IV. Que no se tengan por títulos de servidumbre á favor de otros particulares ó comunes, sino los que el derecho reconoce como hábiles para adquirir la propiedad, excluyéndose por lo mismo todos aquellos que se fundan en malas prácticas mas ó menos antiguas, á que se ha dado contra lo establecido en las leyes el nombre de uso ó costumbre.

V. Que quien pretenda aprovechar los pastos de suelo ageno sea obligado á presentar su título de adquisicion y á probar su legitimidad y validez, sin que de otro modo pueda turbarse al dueño en el libre uso de su propiedad.

VI. Y por último, que siendo viciosas en su orígen las enagenaciones ó empeños que hubieren hecho los Ayuntamientos de pastos de dominio particular, considerándolos como si fueran del comun por efecto de las referidas prácticas, usos y costumbres, no deben oponerse tales actos al reintegro de los dueños en la plenitud de sus derechos (4).

(1) Decreto de las Córtes de 8 de junio de 1813 restablecido en 6 de setiembre de 1836, y ordenanzas de montes de 22 de diciembre de 1833, art. 3.°

(2) Real órden de 25 de noviembre de 1847.

(3) Real órden de 17 de mayo de 1838, y ord. de la Regencia provisional de 8 de enero de 1841.

(4) Real órden de 11 de febrero de 1836.

1491.—Hay todavía otra ventaja en el acotamiento de las tierras. Concentrar la propiedad y levantar en medio la casa del labrador formando un caserío, es dar á la agricultura la organizacion mas adecuada á su desarrollo. Entonces en vez del grande cultivo que recomienda la produccion absoluta, y en vez del pequeño cultivo que no asegura un bienestar modesto al propietario, llegaríamos á poseer un sistema de labranza fundado en tal distribucion de tierras, que ni su mucha extension esterbase al dueño regarla con el sudor de su frente, ni una division extremada le redujese á pobreza.

CAPÍTULO XVII.

De la ganadería.

1492.—Importancia de la ganadería.
1493.—Por qué en lo antiguo ejerció un influjo preponderante.
1494.—Proteccion de los reyes.
1495.—Concejo de la Mesta.
1496.—Privilegios contenidos en su cuaderno.
1497.—Su fundamento legal.
1498.—Vicios de este régimen.
1499.—Reformas.
1500.—Asociacion general de ganaderos.
1501.—Servidumbres pecuarias.
1502.—Cría caballar.
1503.—Proteccion al ganado vacuno.

1492.—Cultivo y ganadería son dos ramas de la agricultura cuya prosperidad se halla tan fuertemente enlazada, que los privilegios en favor de la una acaban con la misma granjería privilegiada. Esta máxima de economía pública fué por largo tiempo desconocida en España, en donde la ley ó la costumbre protegió en extremo á los ganaderos en perjuicio de los labradores, siendo el resultado de una política tan indiscreta la ruina comun de la labranza y ganadería.

1493.—Cuando nuestro cultivo era incierto y precario, porque le asolaba á cada paso el enemigo; cuando los colonos vivían bajo el amparo de las fortalezas, y solo cultivaban las tierras contiguas á los castillos y se limitaban á sembrar y alzar el fruto, se concibe que los reyes y los pueblos mirasen con predileccion una riqueza semoviente, como eran los rebaños.

1494.—Otras veces los privilegios de la ganadería se

fundaban en las condiciones impuestas por los reyes al repartir las tierras conquistadas entre los ganadores con la mira de proveer á los abastos de alguna ciudad, como hizo san Fernando en Sevilla; de suerte que bien considerado, en ambos casos era la cuestion de subsistencias.

Don Alonso el Sábio dió la ley que llaman Carta de seguro, en la cual una interesada interpretacion quiso fundar despues derechos contrarios á la justicia y á la mente explícita del legislador. «Merced piden al rey, dice, algunos de los que han ganados, que les dé sus cartas, porque anden mas seguros, e que ninguno non les faga daño» (1).

Don Enrique IV protegió la ganadería declarando «que todos los ganados de mis reinos sean de mi cabaña, y anden salvos y seguros, y en mi guarda y defendimiento, y en mi encomienda por las partes de mis reinos» (2).

1495.—Mas adelante los interesados se agremiaron siguiendo el uso de los tiempos, formando en las montañas de Leon una hermandad de ganaderos de la sierra, para defender sus derechos contra los ganaderos riberiegos ó de los llanos de Castilla y Extremadura. Despues estas hermandades se han confundido en una sola con el fin de contener las pretendidas invasiones de la agricultura, de donde hubo de nacer el Concejo de la Mesta de origen incierto (3), pero que ha empezado á tener existencia legal desde que Felipe III mandó fuesen presididas sus juntas por un consejero de Castilla (4).

Sin embargo el Concejo de la Mesta no comprendia á todos los ganaderos, ni por consiguiente favorecian los privilegios de su cuaderno á todos los ganados. En la clase de lanar unos hay estantes, y son los que no salen fuera de sus suelos y jurisdicciones y pastos comunes á herbagear de

(1) Ley 19, tít. XVIII, Part. III.
(2) Ley 1, tít. XXVII, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Señalan algunos el orígen de este cuerpo y su jurisdiccion privativa en tiempo de don Alonso XI, segun se colige de una carta del bachiller Cibdareal, y otros le suponen ya existente bajo el reinado de don Alonso el Sábio; mas sea como quiera, hasta muy entrado el siglo XVI no empiezan sus exhorbitantes privilegios.
(4) Ley 2, tít. XXVII, lib. VII, Nov. Recop.

invernadero ó agostadero; y otros trashumantes que mudan de pasto segun la estacion. Los primeros gozaron en union con los segundos de todos los privilegios concedidos á la cabaña real hasta el año 1604 en que á peticion del reino fueron excluidos. De esta manera el ganado trashumante se apropió todos los favores, á pesar de que «son los estantes quienes conllevan la labranza, mantienen la poblacion de los lugares, abastecen el reino y lo aseguran» (1).

La mayor y mas granada parte de los privilegios de la Mesta no tenian otra raiz que las leyes y ordenanzas particulares que para su gobierno habia formado este gremio de pastores; de suerte que en tanto eran obligatorias, en cuanto se hallaban confirmadas por el rey, ó autorizadas por legítima costumbre.

1496.—Consistian los principales privilegios del Concejo de la Mesta:

I. En la posesion que ganaban los ganados trashumantes en las dehesas y pastos.

II. En la tasa de las yerbas.

III. En la prohibicion de romper las tierras.

IV. En la prohibicion de cerrar las heredades.

1497.—La posesion carecé de fundamento legal. Probablemente fué en su origen un convenio de no pretender un hermano los pastos que disfrutaba otro individuo del gremio de ganaderos, avenencia muy sencilla que malas prácticas han convertido despues en un arrendamiento perpétuo por precio inalterable con menoscabo de los derechos de propiedad.

La tasa de las yerbas era un monopolio que las leyes concedian á los ganaderos mesteños en perjuicio de los propietarios de pastos (2); la prohibicion de roturar limitaba el cultivo, encarecia las subsistencias, y en suma preferia el pasto al trigo, como si el hombre hubiese nacido para el ganado, y no el ganado para el hombre; y la oposicion al

(1) Caja de Leruela, *Restauracion de la abundancia de España*, segunda parte, cap. I, §. I.

(2) Ley 4, tit. XXVII, lib. VII, Nov. Recop.

cerramiento, otorgando al primer advenedizo el derecho de esquilmar la tierra alzado el fruto sin título alguno fundado en la aplicacion de su trabajo ó capital, extinguia todo sentimiento de propiedad y ahogaba todo deseo de mejora en el labrador (1).

1408.—Tal era la organizacion viciosa de la industria ganadera no há mucho tiempo. Enemiga de la agricultura y protectora solamente de las grandes cabañas, ni podia ser útil á la nacion, ni á sí propia, cediendo en provecho exclusivo de un corto número de poderosos ganaderos. Ni la labranza puede prosperar sin la crianza, ni esta sin aquella, porque ambas granjerías son hermanas. El régimen de la libertad es el único sistema conveniente al desarrollo de todos los productos agrícolas, transigiendo la ley, si es preciso, con los intereses creados y con los derechos adquiridos antes de aplicar rigorosamente aquel sistema.

1409.—Así continuaron las cosas hasta que empezaron á declinar las prerogativas del Concejo de la Mesta, suprimido su tribunal de estepcion y habiendo pasado sus negocios contenciosos á los tribunales ordinarios (2). Mas adelante dispuso el gobierno que el Concejo de la Mesta se llamase Asociacion general de ganaderos (3). Este cambio no era solo de nombre, sino tambien de régimen, siendo la primera idea del gobierno destruir la confederacion universal de la ganadería, y protegerla solamente amparando la libertad de los ganaderos y defendiendo sus personas y propiedades (4); mas sin embargo la reforma no se hizo tan profunda como el principio se anunciaba, pues hubo de mandarse que se respetasen y guardasen las antiguas ordenanzas de la ganadería, mientras no fuesen derogadas ó reformadas, continuando el presidente de la Asociacion en el ejercicio de las atribuciones gu-

(1) Véanse las respuestas fiscales de don José Moñiño y conde de Campomanes en el expediente instruido por el Consejo sobre fomentar la agricultura y cria de ganados y corregir los abusos de los ganaderos trashumantes.

(2) Real órden de 16 de febrero de 1835.

(3) Real órden de 31 de enero de 1836.

(4) Real órden de 14 de mayo de 1836.

1505.—Gozaban los carreteros del derecho de soltar sus ganados en los pastos comunes, aprovechándose de ellos como si fuesen vecinos, y tenian facultad para cortar madera de los montes, si necesitaban reparar sus carretas, con otros varios privilegios ya de tránsito, ya de aprovechamiento (1).

1506.—El deseo de remover los obstáculos que se oponian á los progresos de la industria agrícola, fué causa de la abolicion de los derechos exclusivos concedidos á la cabaña de carreteros, sus derramas, cabañiles y trragineros del reino, considerándose comprendidos para todo lo tocante á sus marchas, uso de aguas y pastos en lo dispuesto por la ley de 14 de octubre de 1820 relativa á la ganadería, y no entendiéndose por pastos comunes de los pueblos los prados boyales (2).

1507.—A consecuencia de esta ley:

I. No se debe impedir á los ganados de la cabaña de carreteros el paso por sus cañadas, caminos ó servidumbres.

II. Tampoco se les puede excluir del uso de los pastos comunes de los pueblos del tránsito, abrevaderos y demás aprovechamientos de esta especie, no entendiéndose por tales los propios de los pueblos, ni los baldíos arbitrados, y salvo siempre el derecho de propiedad.

III. No es lícito exigirles los impuestos que con varios títulos cobraban los particulares y corporaciones, ni causar á los individuos de la cabaña vejaciones contrarias á las leyes (3).

IV. Gozan además del privilegio de no ser embargadas sus yuntas y carretas para la conduccion de la sal (4), doctrina que parece extensiva á los demás efectos de la Hacien-

(1) Tit. XVIII, lib. VII. Nov. Recop.

(2) Decreto de las Córtes de 17 de junio de 1821 restablecido en 20 de octubre de 1836.

(3) Decreto de las Córtes de 25 de setiembre de 1820 y real órden de 13 de junio de 1839.

(4) Ley 2, tit. XXVIII, lib. VII, Nov. Recop. y decreto de 13 de octubre de 1837.

da pública (1), y el de cortar madera para el reparo de sus carretas (2), ley que no está derogada, pero que en la práctica no se observa (3).

V. Tambien se hallan dispensados de refrendar diaria y personalmente sus pasaportes mientras fueren de servicio, debiendo presentarlos con este objeto á la autoridad del pueblo mas cercano el mayoral de cada carretería (4).

VI. Y finalmente, están exentos de pagar portazgo por los bueyes sueltos que llevaren para remudar, mientras no pasen de uno por cada yunta (5).

CAPÍTULO XIX.

De la policía rural.

1508.—Policía rural.
1509.—Guardas municipales del campo.
1510.—Sus deberes.
1511.—Guardas particulares no jurados.
1512.—Guardas jurados.
1513.—Plagas del campo.
1514.—Exterminio de la langosta.
1515.—Higiene veterinaria.

1508.—Es sabido que hay una policía municipal fundada en las necesidades comunes de cada pueblo. Las relaciones de vecindad, es decir, la proximidad de las moradas y de las tierras determinan estos deberes de los Ayuntamientos, como condicion del mandato que de los habitantes reciben para administrar la ciudad y su comarca.

La policía rural es una parte muy importante de la policía municipal, siendo su objeto velar por la tranquilidad y salubridad de los campos y por la seguridad de las cosechas. A este fin autoriza la ley á los Ayuntamientos para dictar providencias que emanan de la naturaleza misma de la aso-

(1) Segun el señor Gomez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo*, lib. II, tit VIII, seccion cuarta.
(2) Ley 4, tit. XXVIII, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Segun el señor Posada Herrera, *Lecciones de administracion*, XXXVII.
(4) Real órden de 16 de julio de 1839.
(5) Ley 4, tit. XXVIII, lib. VII, Nov. Recop.

ciacion, y á las cuales imprime la ley el sello del poder público.

1509.—La primera necesidad del campo es tener guardas que protejan al labrador y defiendan las cosechas. El alcalde es quien los nombra á propuesta en terna del Ayuntamiento (1).

1510.—Sus obligaciones son denunciar á la autoridad competente:

I. Todo delito ó falta contra la seguridad personal y contra la propiedad rural.

II. Todo acto por el cual, aunque no se heya causado daño á la propiedad rural, se hubiere atentado á los derechos del propietario, bien sea invadiéndola, bien tomando ó usando alguna cosa comprendida en las heredades agenas sin el permiso de sus dueños.

III. Toda omision ó descuido del cual pueda resultar daño ó perjuicio á la propiedad agena, cualquiera que sea su clase.

IV. Toda infraccion del código penal, de los reglamentos ó bandos de policía rural, ordenanzas de caza y pesca, de montes y plantíos y de caminos, así generales como vecinales y particulares (2).

La ratificacion bajo juramento de las denuncias de los guardas municipales hace fé, salva la prueba en contrario.

Están además obligados á dar parte á los alcaldes:

I. De todo aquello que les fuere mandado por las leyes relativas á la policía judicial.

II. De cualquiera enfermedad epidémica ó contagiosa que aparezca en los ganados del término, cuartel ó demarcacion que les estuviere encomendada, debiendo tambien hacerlo saber á los dueños ó mayorales de los demás ganados contiguos al mismo punto.

III. De la aparicion ó proximidad de la langosta, amojonando cuidadosamente el punto donde posare para ovar.

(1) Reglamento de 8 de noviembre de 1849, art. 1.
(2) Ibid. art. 14.

IV. De cualquier incendio de edificios, mieses ó arbolados.

V. Y de todo suceso que reclame la proteccion, auxilio ó intervencion de la autoridad local (1).

Ninguna autoridad ni funcionario público puede distraer á los guardas municipales del ejercicio de sus funciones con comisiones, servicios ni encargos de ninguna especie, escepto cuando lo requiriese el cumplimiento de alguna carga pública ó vecinal á que estuvieren obligados. No obstante, deben prestar auxilio dentro del término municipal á las autoridades locales, sus dependientes y agentes de cualquier ramo del servicio público, si fueren requeridos para alguna diligencia del servicio en caso de rigorosa y urgente necesidad.

1511.—Además de estos guardas municipales puede haber otros particulares no jurados que los propietarios rurales sostienen para la custodia de sus haciendas, cosechas y frutos, imponiéndoles las obligaciones que tuvieren por conveniente, y asociándose varios con tal objeto bajo las condiciones que entre sí pacten, sin necesidad de recurrir á ninguna autoridad, ni obtener de ella la aprobacion de sus convenios. Solamente para que puedan usar armas, deben los propietarios á quienes sirven, solicitar la licencia oportuna por conducto del alcalde del pueblo donde se hallan situadas las propiedades cuya defensa procuran.

1512.—Si los guardas particulares fuesen jurados en la forma que los municipales, podrán exigir prendas á los atentadores contra la propiedad rural, y sus declaraciones bajo juramento harán fé como las de aquellos. En tal caso deben ser propuestos al alcalde del pueblo donde radiquen las propiedades cuya custodia se les encarga, por los dueños de estas quienes constituyen sus fiadores. Deben además ser nombrados por el mismo alcalde y reunir las condiciones requeridas para los guardas municipales (2).

(1) Ibid. art. 21.
(2) Ibid. arts. 29 y sig.

1513.—Tambien comprende la policía rural las maneras de precaver y remediar las plagas del campo, es decir, aquellas calamidades que devastan las cosechas y ganados.

1514.—La extincion de la langosta es una de las plagas mas terribles, donde este insecto devorador amenaza las mieses y las tala, si no se le persigue en tiempo y extermina. Leyes particulares señalan la manera de destruirla en su estado de ovacion ó canuto, en el de feto ó mosquito y en su período de completo desarrollo (1); y reglamentos posteriores facilitan su aplicacion (2).

A pesar de que suele acudirse á la roturacion de los terrenos infestados por el canuto para exterminar la langosta, el respeto á la propiedad exige que los dueños de las dehesas queden en completa libertad de escoger el medio de extinguir la plaga, con tal que se comprometan bajo su responsabilidad y en el breve término que se les señale, á limpiar las manchas de la ovacion (3). Mientras así lo hicieren, no deben las autoridades de los pueblos mandar ni permitir que los ganados agenos se introduzcan en las dehesas infestadas, ni resolver su roturacion hasta despues de haberse empleado los demás medios sin fruto, y en ningun caso sin preceder una plena justificacion de la necesidad y de la urgencia de emplear este recurso extremo (4).

1515.—El estado sanitario de los ganados merece singular atencion, para precaver ó atajar las epizoótias que causan horribles estragos, principalmente en los caballos y vacas; y por eso les está muy especialmente encargado á las autoridades que velen por la observancia de las reglas de higiene veterinaria (5).

(1) Leyes 5 y sig. tít. XXXI, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Instruccion de 3 de agosto de 1841.
(3) Orden del Regente de 8 de diciembre de 1841.
(4) Real órden de 27 de mayo de 1844.
(5) Real órden de 21 de febrero de 1845.

CAPÍTULO XX.

De la industria.

1516.—Política económica con respecto á la industria.
1517.—Sistema reglamentario.
1518.—Gremios.
1519.—Ordenanzas gremiales.
1520.—La industria libre.
1521.—Industrias reglamentadas.
1522.—Ley del oro.
1523.—Ley de la plata.
1524.—Peso de los metales preciosos.
1525.—Marca de los plateros.
1526.—Fiel contraste.
1527.—Sus obligaciones.
1528.—Abolicion de privilegios industriales.
1529.—Industrias monopolizadas.
1530.—Fundamentos de estos monopolios.

—

1516.—Gobernar demasiado era el achaque de todos los políticos en el último siglo, y gobernar muy poco es la máxima que hoy aconsejan varios economistas. Entre estos dos extremos, ambos viciosos, cabe un sistema de prudente libertad, que dejando al individuo la independencia necesaria para seguir los impulsos de su interés, se reprima sin embargo, y ceje delante del gobierno, cuando razones de pública utilidad le mueven á exigir el sacrificio de la voluntad personal en favor de la voluntad comun.

La industria, como la agricultura y el comercio, en tanto prospera, en cuanto la ley la exime de trabas que apagan el ingenio y embotan el estímulo de la invencion y del adelanto. Los antiguos reglamentos descansaban en el absurdo principio que el trabajo era un derecho señorial y real, y no el libre ejercicio de las facultades con que al hombre dotó naturaleza. De aquí nacia que los gobiernos se creyesen con tan legítima autoridad para conceder títulos de maestros en artes y oficios, como si se tratase de proveer á un servicio administrativo.

1517.—Persuadíanse tambien los gobiernos de la necesidad de su intervencion para que las artes se perfeccionasen, el público estuviese mejor servido y se guardase la fé

de los contratos; como si el interés privado no fuese mas solícito y vigilante que todo el poder de la administracion.

Un error en cuanto al derecho y otro en punto á conveniencia son, pues, los impuros manantiales del sistema reglamentario aplicado á la industria fabril, cuyos minuciosos preceptos ya señalaban las cualidades personales del productor, ya decidian la clase de productos ó el modo de la produccion. El nuevo rumbo de las ideas políticas y económicas en este siglo, ha sustituído aquellas doctrinas con otras nuevas y reemplazado el sistema reglamentario con el régimen de la libre concurrencia.

Mas aunque este principio sea la base de la legislacion administrativa, no excluye sin embargo ciertas limitaciones requeridas por el bien comun; de suerte que la libertad del trabajo prevalezca siempre como regla, y un corto número de trabas justas y necesarias se admitan como escepcion.

1836.—Aun existian en 1834 gremios y ordenanzas gremiales que vinculaban en determinadas personas la fabricacion y venta de ciertos artículos monopolizando el trabajo en su favor. No quiso el gobierno por entonces abolir de un golpe este régimen odioso y se limitó á suprimir todo fuero privilegiado, y á declarar que ninguna asociacion gremial seria aprobada ni consentida, si contuviese disposiciones contrarias á la libertad de la fabricacion, á la circulacion interior de los géneros y frutos del reino, ó á la concurrencia indefinida de los capitales y del trabajo (1).

Esta reforma incipiente y tímida se completó con el restablecimiento de la ley hecha en las Córtes de Cádiz que declaraba la industria enteramente libre. Todos los españoles y extranjeros avecindados ó que se avecinden en España pueden, pues, establecer fábricas ú artefactos de cualquiera clase sin necesidad de permiso ni licencia alguna, salva la observancia de las reglas de policía. Tambien pueden

(1) Real decreto de 30 de enero de 1834 y real órden de 30 de julio de 1836.

ejercer con la misma libertad cualquiera industria ú oficio útil sin necesidad de exámen, título ó incorporacion á los gremios respectivos (1).

Los abogados, médicos y demás profesores aprobados sean de la profesion científica que fueren, pueden ejercerla en todos los puntos de la monarquía sin necesidad de inscribirse en ninguna corporacion ó colegio particular, solo con la obligacion de presentar sus títulos á la autoridad local; debiendo no obstante el gobierno adoptar las medidas oportunas para que sin perjuicio de esta libertad, se repartan equitativamente las cargas anejas al ejercicio de cada profesion en los asuntos de oficio (2).

1378.—Subsisten todavía las ordenanzas gremiales, pero ajustadas á las condiciones anteriormente dichas, sujetas á la aprobacion real y dependientes las corporaciones de la autoridad municipal de cada pueblo. Hoy es muy otro el objeto de los gremios: el gobierno manda á los gefes de provincia que los promuevan con eficacia, inspirando á los artesanos el espíritu de asociacion como un medio de ilustrarse, protegerse y auxiliarse recíprocamente, fundando sociedades de socorros mútuos y cajas de ahorros de que tantos bienes materiales y morales deben esperar las clases obreras, donde mas la industria se ha desarrollado (3).

1380.—Los gremios son en el dia asociaciones puramente voluntarias, porque toda industria es libre segun la ley; mas hay ciertas profesiones y oficios que aun subsisten en forma de corporacion, y otras están sujetas á ciertos reglamentos. Semejantes trabas tienen el carácter de reglas de policía ó medidas de órden público cuyo fin es proteger la libertad amparándola contra sus propios escesos, ó defender

(1) Decreto de las Córtes de 8 de junio de 1813 restablecido en 6 de diciembre de 1836.

(2) Decreto de las Córtes de 8 de junio de 1823 restablecido en 11 de julio de 1837.

(3) Reales órdenes de 30 de julio de 1836 y 9 de marzo de 1842.

á la sociedad salvándola de los peligros de una concurrencia ilimitada.

1521.—Son industrias reglamentadas:

I. La de los impresores, libreros y expendedores de impresos que están obligados á darse á conocer al gobernador de la provincia respectivo para que en un registro especial se anote su nombre, el pueblo de su residencia, la calle y el número de su habitacion. Tambien deben colocar á la puerta de sus establecimientos una muestra que indique su existencia y declare su dueño (1).

II. La fabricacion del pan, pues segun las leyes nadie puede ejercer esta industria, sino en cuanto posea un capital que la autoridad municipal determine en cada pueblo, para no temer en caso alguno la falta de este artículo de primera necesidad (2).

III. La fabricacion de objetos de oro y plata, porque como es tan fácil abusar de la fé de los compradores en esta industria, se exigen ciertas garantías que acrediten el peso y ley de los metales bajo la responsabilidad del fabricante.

Llámase *ley* la proporcion del metal fino con el cobre que entra siempre en su composicion como materia primera de las artes, cuya liga se necesita para que resistan mejor los objetos fabricados al roce ó contínua frotacion.

1522.—La ley del oro es de tres clases:

I. De veinticuatro quilates y un grano de beneficio, que deben emplear en sus artículos los tiradores, hiladores y batiojas.

II. De veintidos quilates y un cuarto de beneficio, con la cual deben fabricarse todos los objetos artísticos no esceptuados en la regla siguiente.

III. De veinte quilates y un cuarto de beneficio, que es la señalada para las alhajas menudas, ó para todo lo que comunmente se llama enjoyelado y se destina al adorno de las personas.

1523.—La ley de la plata es tambien de tres clases:

(1) Real decreto de 10 de abril de 1844, arts. 2, 3 y 6.
(2) Real decreto de 20 de enero de 1834, art. 4.

I. De doce dineros aplicable á los mismos casos que toda la ley del oro.

II. De once dineros requerida por regla general en la fabricacion de toda alhaja ó pieza de plata.

III. Y de nueve dineros de uso equivalente á la inferior del oro (1).

Todos los artículos de oro y plata que se fabriquen en el reino ó se introduzcan del extranjero, deben estar ajustados á la ley respectiva; de otro modo caen en comiso, si son habidos, como objetos de ilícito comercio, castigándose por falsarios á los artífices ó mercaderes en cuyo poder se hallaren para venderse (2).

1534.—A fin de fijar el peso de los metales preciosos con igualdad y de precaver los abusos de su comercio, están obligados los artífices, mercaderes y cambiadores á no tener mas de uno, ajustado precisamente á los dinerales de la casa de moneda y marco de Castilla, sujetándose á las visitas que hicieren las autoridades encargadas de reconocerlo y conferirlo (3).

1535.—Deben tambien los plateros tener una marca propia que habrán de manifestar á la autoridad local, sin cuyo requisito no pueden abrir establecimiento. Con esta señal conocida marcan todas sus obras en garantía de la ley del metal invertido en los objetos de su fabricacion (4).

1536.—Además de esta marca privada hay otra pública que pone el contraste á todas las alhajas fabricadas dentro del reino ó introducidas del extranjero para obtener paso (5), y les imprime un carácter de legalidad.

El fiel contraste es un verdadero depositario de la fé pública. Debe haberlo en todas las cabezas de partido, en los pueblos donde hubiere aduana y en los demás que lo solici-

(1) Ley 24, tít. x, lib. ix, Nov. Recop.
(2) Ibid. leyes 22 y 25.
(3) Ibid. leyes 12, 14 y 15.
(4) Ibid. ley 24, arts. 7 y 8.
(5) Ibid. ley 24, art. 8 y 25, art. 12.

ten, si las circunstancias lo aconsejan, justificada la causa y aprobada por el gobierno (1). Este cargo ha de recaer precisamente en un ensayador aprobado (2) á eleccion del Ayuntamiento (3): dura su oficio seis años y puede ser reelegido (4).

1527.—Es obligacion del contraste:

I. Estimar la ley del oro y de la plata, de suerte que si no llega á la superior, aunque esceda de la media, la regule como media; y si no llega á ésta, aunque esceda de la ínfima, la regule como tal. Cuando las alhajas no tuvieren la requerida, las justiprecia y luego las rompe (5).

II. Sellar las barras ó rieles á que los artífices deben reducir todo el oro y plata que compren para emplear en obras de su arte, siendo responsable del error que hubiese cometido, si hallan despues las alhajas de inferior ley, y el artífice probase haberlas fabricado con la propia materia reconocida, ensayada y aprobada (6).

III. Llevar un libro foliado donde registre cuantos artefactos marcare (7).

IV. Intervenir en los pagos siendo requerido por alguna de las partes, ensayando y pesando la moneda, como una alhaja cualquiera (8).

V. Los tasadores de joyas forman otra industria reglamentada para cuyo ejercicio se requiere ser platero diamantista y sufrir además un exámen *ad hoc* (9).

1528.—Si la supresion de los gremios y aprendizajes hizo el trabajo patrimonio comun de los españoles, la abolicion de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos que poseian algunos cuerpos ó particulares como restos del anti-

(1) Real órden de 17 de octubre de 1825.
(2) Real órden de 25 de enero de 1838.
(3) Ley 1, tít. XI, lib. IX, Nov. Recop.
(4) Real órden de 25 de enero de 1838.
(5) Leyes 19 y 25, tít. X, lib, IX, Nov. Recop.
(6) Ibid. ley 24.
(7) Nota 1.ª, tít. XI.
(8) Ley 2, ibid.
(9) Orden del Regente de 6 de junio de 1841.

guo señorío, entregó todas las industrias á la libre concurrencia (1).

1529.—No obstante el gobierno se reserva el monopolio de ciertas profesiones industriales, unas veces considerándolas como un servicio administrativo de tamaña importancia que no debe confiarse á los particulares, y otras convirtiendo sus ganancias en una renta para el estado. En ambos casos el bien comun justifica la restriccion, porque ó en efecto se necesite la garantía del gobierno, ó porque sea preferible aquel sistema de imposicion á otro conciliable con la libertad de industria.

A esta clase pertenecen:

I. La fabricacion de la moneda por las razones que se darán en otro lugar.

II. La explotacion de las minas reservadas al estado (2).

III. La fabricacion y venta de la sal, cuyos productos constituyen una renta pública.

IV. La elaboracion y venta del tabaco por la misma causa.

V. La impresion de la coleccion legislativa porque su propiedad pertenece al estado, y para evitar las alteraciones del testo (3).

VI. El servicio de correos porque el gobierno debe abrir todas las vias de comunicacion posibles y proteger la circulacion de la correspondencia pública, aun cuando fuese gravosa al tesoro.

1530.—Este monopolio se funda en dos razones, á saber, que unos empresarios particulares no inspiran tanta confianza como los agentes del gobierno, y que el producto de los correos puede ser una renta pingüe para el estado.

Reponen algunos que el sobreprecio de las cartas no debe constituir una renta, porque es desigual y por tanto injusta y contraria á los principios de la economía política; y otros

(1) Decreto de las Córtes de 19 de junio de 1813 restablecido en 4 de febrero de 1837.

(2) Ley de 11 de abril de 1849, art. 32.

(3) Real órden de 6 de marzo de 1844.

esperan mayor fidelidad, exactitud y economía de entregar este servicio á la libre concurrencia.

Fúndanse los últimos en que el comercio confia valores muy considerables á las personas encargadas por mar y tierra de la conduccion de sus efectos, y apenas ningun objeto de estimacion á los correos: en que siendo particulares los empresarios, no se violará con tanta facilidad el secreto de la correspondencia, abuso que siempre ha partido del gobierno; y en fin, que la concurrencia abajaria los portes, dando asi mas ensanche á la comunicacion de las ideas, de las noticias y de las órdenes del comercio.

Verdaderamente, suponiendo que el transporte de la correspondencia pública fuese protegido y vigilado por el gobierno, parece que la nacion ganaria en que, dejando de ser un servicio administrativo, pasase á la clase intermedia de las industrias reglamentadas.

CAPITULO XXI.

De la propiedad industrial.

1531.—El interés privado fuente de la riqueza pública.
1532.—Privilegios de invencion y perfeccion.
1533.—Derechos del inventor.
1534.—Un monopolio temporal es su mas justa recompensa.
1535.—Propiedad industrial.
1536.—Privilegios de invencion.
1537.—de perfeccion.
1538.—de introduccion.
1539.—Modo de solicitarlos.
1540.—Sus efectos.
1541.—Cédulas de privilegio.
1542.—Transmision del derecho que confieren.
1543.—Caducidad de estos privilegios.
1544.—Marcas de los fabricantes y comerciantes.

—

1531.—Dijose al hablar de la agricultura que libertad y propiedad son las fuentes de toda riqueza pública y privada, ora se trate de la produccion agrícola, ora de la fabril ó comercial.

No basta, pues, quitar las cadenas al trabajo para que la industria adelante, pues aun se necesita estímulo para hacerla progresar. Este aguijon no puede ser sino el interés

del productor. Garantícenle las leyes el goce exclusivo de los frutos de su trabajo, y el incentivo de la ganancia no solo le obligará á soportar la diaria fatiga, sino que aguzará su ingenio hasta descubrir nuevos procedimientos y mejorar los antiguos.

1529.—Tal es el orígen y el objeto de los privilegios de invencion y perfeccion, verdaderos monopolios que el gobierno concede á un particular en recompensa de algun descubrimiento y aplicacion importante á la industria, ó de algun adelanto ó mejora en cualquier método ya conocido.

1530.—El principio que toda invencion pertenece al inventor, fúndase mas en la ley que en la naturaleza, porque al derecho exclusivo de aplicar este descubrimiento, se opone la libertad natural que todos los hombres gozan para modificar la materia, y el interés público que demanda la libre concurrencia.

Hay, pues, dos objetos á que atender: por un lado se presenta el inventor solicitando un privilegio exclusivo y prohibitivo como premio de su aplicacion y como un medio de indemnizarle del capital invertido en largos ensayos y costosos experimentos, y por otro la sociedad se alza contra todo monopolio.

1531.—Mas si bien se reflexiona, el privilegio de invencion ó perfeccion es la recompensa mas justa y proporcionada á la importancia del descubrimiento, porque la utilidad de este consiste en su analogía con las necesidades del mercado de las cuales son únicos jueces los consumidores. Si el gobierno se propusiese justipreciar el invento para comprarlo á su autor y someterlo al dominio público, por lo comun ó daría demasiado ó muy poco, y siempre saldría alguna de las partes perjudicada.

Luego el monopolio no es irritante, porque no vincula el ejercicio de una industria antes existente en una persona ó familia. El inventor hace un bien á los consumidores, pues ó crea un género nuevo de productos y satisface necesidades antes no satisfechas, ó perfeccionando los ya conocidos, las atiende mejor ó con mas economía.

Para conciliar ambos extremos, debe el monopolio ser temporal, de suerte que extinguido el plazo del privilegio caiga el descubrimiento sin limitacion en el dominio público. Así procura la ley transigir entre estos dos intereses, garantizando al inventor su propiedad por cierto tiempo, y á la sociedad el trabajo libre perpétuamente.

1525.—Así comprende la administracion la propiedad industrial, y así la protegen nuestras leyes, al conceder privilegios de invencion, de perfeccion y tambien de introduccion.

I. Los privilegios de esta clase solo recaen sobre los medios de ejecutar y producir, y nunca sobre los mismos productos, pues si de otro modo se inventan ó fabrican, pueden ser libremente elaborados (1).

II. No versan sobre materia cuyos modelos y descripciones existan en castellano en el Conservatorio de artes, hasta despues de tres años de su entrada sin haber sido puestas en práctica, y aun entonces solo se conceden por espacio de cinco años (2).

III. Se refieren siempre á procedimientos industriales, es decir, á procedimientos susceptibles de dar productos que la mano del hombre ó los trabajos que dirige puedan fabricar y ofrecer al comercio para ser comprado y vendido; de suerte que todo cuanto pertenece al dominio de la inteligencia no es objeto de privilegio, sino mientras no se hace aplicacion inmediata á las artes.

IV. Es preciso que la industria sea lícita, pues el gobierno carece de potestad para otorgar privilegios relativos á la fabricacion de objetos prohibidos por las leyes del reino.

1526.—El objeto de los privilegios de invencion es todo producto ó procedimiento fabril no practicado en España ni en el extranjero (3). La novedad es su fundamento, ya sea nueva la industria, ó ya el método de fabricacion vivifique una industria antigua. Dura cinco, diez ó quince años á vo-

(1) Real decreto de 27 de marzo de 1826.
(2) Real decreto de 23 de diciembre de 1829.
(3) Real decreto de 27 de marzo, art. 3.

luntad de los interesados; y si solo le hubiesen obtenido por cinco, es prorogable hasta diez.

1527.—Los privilegios de perfeccion suponen una mejora en el invento, variando algo que lo haga mas útil. Toda persona tiene derecho á perfeccionar la invencion de otro, pero no á usar de la invencion principal sin concertarse para ello con el inventor, así como tampoco el inventor podrá usar de las perfecciones y mejoras hechas por otro, sin avenirse con el perfeccionador (1).

Entonces sucede que se conceden dos privilegios á la vez con respecto á una misma cosa, coexistiendo dos derechos exclusivos sin recíproco menoscabo. La invencion es la base de entrambos, porque si el primitivo autor inventó un producto ó procedimiento, el perfeccionador inventó la mejora.

En la práctica no resulta el menor inconveniente de esta propiedad mista, porque los interesados se avienen fácilmente para fabricar en comun los objetos privilegiados.

1528.—El privilegio de introduccion protege la fabricacion en España de máquinas, instrumentos, herramientas y demás objetos conocidos en el extranjero, recayendo solo en la parte ó medio que no estuviere antes practicado sin perjuicio de los adelantos sucesivos (2).

La concesion de semejante privilegio ni despoja á nadie de la facultad de introducir las máquinas, instrumentos y demás objetos análogos á no estar expresamente prohibido, ni envuelve tampoco la exclusion de los artículos extranjeros que se fabrican mediante aquellos procedimientos. Otorgar mas equivaldría á conceder al introductor un monopolio que no obtiene quien inventa ó perfecciona, y restringir el comercio con grave daño de los consumidores. Por otra parte, siendo el régimen de las aduanas efecto de una ley, no pudiera ser alterado por un acto administrativo.

La duracion del privilegio es de cinco años, y por justa causa puede prorogarse hasta diez.

(1) Ibid. art. 15.
(2) Ibid. art. 3 y real órden de 14 de junio de 1829.

1539.—Para obtener cualquiera de los privilegios referidos, deben los interesados acudir al gobernador de su provincia acompañando á su solicitud otra para el gobierno en la que expresen los fundamentos de la concesion, é incluyendo un plano ó modelo cerrado y sellado con la descripcion y explicacion clara de cual es la parte pieza, movimiento ó mecanismo, materia, operacion y proceder que presenta como no practicado hasta entonces (1).

El gobernador de la provincia rubrica debajo del rótulo que debe tener la caja ó pliego del modelo, y dá á los interesados un oficio para el ministerio que le sirve de credencial. En el Conservatorio se abre la caja ó pliego y se examina si están completos y arreglados los documentos; y en su vista el gobierno expide la competente cédula mediante el pago del servicio señalado, conservando en depósito cerrados y sellados los documentos arriba dichos (2). De este privilegio se toma razon en un registro especial que se lleva en el Conservatorio de artes.

1540.—Los efectos del privilegio son el derecho exclusivo de fabricacion ó introduccion, ó sea la propiedad industrial desde el dia en que fué presentada la solicitud al gobernador de la provincia, hasta espirar el plazo de la concesion. Si dos ó mas lo solicitasen, se considera de mejor derecho el anterior en el tiempo.

1541.—La cédula de privilegio se expide sin prévio exámen de la utilidad ni de la novedad del objeto, y sin que la concesion de la gracia pueda mirarse en ningun caso como una garantía de la realidad, de la originalidad ó del mérito de la invencion; de suerte que el privilegio puede ser impugnado por un tercero, sin que valga al privilegiado alegar como título la cédula de concesion.

No quiere decir que la administracion reuse todo exámen, sino que desecha el *sistema preventivo* y acepta el *re-*

(1) Real decreto de 27 de marzo, art. 2.
(2) Ibid. arts. 10, 11 y 12, real decreto de 23 de diciembre, art. 3, y reales órdenes de 31 de agosto de 1834 y 13 de mayo de 1839.

presivo. La administracion tiene y debe tener autoridad para resistir la concesion de todo privilegio nocivo á la salud y á la seguridad pública como contrarios á los reglamentos de policía y á las leyes; pero no puede, ni debe entrometerse en analizar la verdad ó la importancia de un descubrimiento, so pena de alejar á los inventores que repugnarian revelar su secreto, ó de estimar en poco ó demasiado el invento, ó en fin, por no ver diariamente impugnados sus actos, si un tercero acudía probando que el producto ó procedimiento privilegiado estaba ya descrito ó era usual antes de la concesion.

1542.—Los privilegios de invencion, perfeccion é introduccion son comunicables por contrato y transmisibles por última voluntad. Cuando el derecho exclusivo se transfiere por contrato, debe formalizarse escritura pública la cual se presentará dentro de treinta dias al gobernador de la provincia ante quien se solicite el privilegio so pena de nulidad, para que lo transmita al director del Conservatorio quien hará anotar el acto en el registro (1).

1543.—Caducan estos privilegios:

I. Concluido el tiempo de su concesion.

II. Si el interesado no se presenta á sacar la real cédula dentro de los tres meses siguientes al dia en que hizo su solicitud.

III. Cuando ni por sí, ni por otra persona ha puesto en práctica el objeto del privilegio dentro de un año y un dia á contar desde la fecha de la concesion (2).

Todo el que hubiere obtenido privilegio de industria debe acreditar ante el gobernador de la provincia respectiva haberlo puesto en práctica en aquel plazo: la autoridad por sí ó por persona delegada al efecto, procede á la verificacion del hecho, y un escribano libra testimonio del acto en virtud de decreto del gobernador de la provincia ó su delegado.

(1) Real decreto de 27 de marzo, arts. 17, 18 y 19.
(2) Ibid. art. 21 y real órden de 8 de enero de 1849.

El gobernador de la provincia, recibido el testimonio, pide informe al director del Conservatorio de artes en Madrid, y en las provincias á las Juntas de comercio, ó á las de agricultura, ó á las sociedades económicas, ó en fin á personas entendidas segun los casos, para asegurarse de que es real y verdadero el uso del objeto privilegiado sin mezclarse en su bondad ó utilidad.

Para justificar este hecho dentro del término hábil basta que el interesado reclame un dia antes de concluir la intervencion administrativa, no obstando que las demás diligencias se practiquen fuera de él, con tal de verificarlas dentro de los treinta dias siguientes, siendo la autoridad responsable de los daños y perjuicios que se originen de cualquiera omision (1).

IV. Por el abandono del privilegio, es decir, si se deja de usar por un año y un dia (2).

Cuando se solicite la caducidad de un privilegio fundándose en la suspension del uso, debe ser la primera diligencia citar el gobernador de la provincia al interesado. Si este no lo contradice, se siguen los trámites señalados para el caso anterior, y la administracion declara la caducidad, si procede. Habiendo oposicion, el gobernador de la provincia remite las actuaciones al juzgado de primera instancia del domicilio del interesado, ante el cual se ventila la cuestion, siendo todas las que se originen entre particulares sobre privilegios esencialmente contenciosas y de propiedad, y por tanto de la competencia de los tribunales ordinarios (3).

V. Cuando se prueba que el objeto privilegiado está en práctica en cualquier parte del reino, ó se halla descrito en libros impresos, ó en láminas, estampas, modelos, planos ó descripciones existentes en el Conservatorio; ó bien cuando

(1) Reales órdenes de 13 de abril de 1844, y 11 de enero de 1849.
(2) Real decreto de 27 de marzo, art. 2.
(3) Real órden de 11 de enero, art. 6.

se acredita que la pretendida invencion es usual en otra nacion (1).

De cualquier modo que caducare el privilegio, se abre la caja ó pliego por el director del Conservatorio de artes y se expone á la vista de todo el mundo, porque en aquel instante espiran los derechos de la propiedad industrial, y pasa el objeto privilegiado al dominio público.

1544.—Las marcas que los fabricantes ó comerciantes imprimen á los productos de su tienda ó taller, constituyen una propiedad inviolable. La administracion debe protegerla como elemento de riqueza y de pública prosperidad.

La marca simboliza una habilidad reconocida ó una buena fé experimentada, y quien la falsifica atenta contra los intereses ó la fama de su dueño.

En la industria usurpar un nombre equivale á subrogarse maliciosamente en la confianza del público, aprovechándose en perjuicio de tercero del tiempo, del capital y del trabajo consumidos por otra persona durante una larga série de años.

El derecho administrativo es parco en extremo relativamente á las marcas y sellos de los fabricantes. Sin embargo, hállase establecido que los maestros fabricantes puedan aprehender y denunciar con intervencion y conocimiento de las justicias los paños y manufacturas que encuentren con marcas y sellos falsificados, para que las autoridades respectivas tomen las providencias oportunas á fin de corregir y castigar este fraude (2).

Segun las reglas de una recta interpretacion, parece que la ley citada deberá hacerse extensiva á otros casos análogos, porque (decian los jurisconsultos romanos) *ubi est eadem ratio, eadem esse debet juris dispositio.*

(1) Real decreto de 27 de marzo, art. 2.
(2) Ley 11, tít. xxv, lib. viii, Nov. Recop.

CAPÍTULO XXII.

Del comercio.

1545.—Libertad comercial.
1546.—Efectos del sistema restrictivo.
1547.—Reformas económicas en España.

—

1545.—Mientras el principio vital, la fuerza motora de las sociedades provea al bien comun, la administracion debe limitarse á favorecer el desarrollo de su actividad espontánea; es decir, que mientras la nacion sepa y pueda regirse á sí misma, todo gobierno prudente se ciñe al modesto encargo de una autoridad reguladora de las fuerzas colectivas.

El interés privado así en el comercio como en la agricultura y en las artes, exime de mil molestos cuidados á la administracion, supliendo á la accion gubernativa una multitud de conatos é impulsos individuales, aislados é inconexos en su orígen, aunque al fin convergentes en un punto.

La libertad dejando expedito el curso del trabajo y de los capitales, y la propiedad asegurando al productor el goce exclusivo de sus beneficios, estimulan al comerciante mas que otra proteccion alguna directa y positiva, nunca tan poderosa y eficaz.

Las necesidades del mercado se transforman en demandas y á estas corresponden las ofertas; de suerte que el interés particular solicita los productos y los acerca á los consumidores, no habiendo obstáculo que se interponga y lo impida.

1546.—El olvido de estas sencillas leyes de la sociedad fué causa de mil funestos errores en que los gobiernos han incurrido, dictando reglas absurdas sobre compras y ventas, unas relativas á la policía de los abastos, y otras mal dichas protectoras de la industria. La razon y la experiencia acreditaron como estas trabas del comercio ni procuraban la abundancia, ni acrecían la riqueza. Bajo el régimen del mas severo monopolio en el comercio interior, en el exterior y en el colonial, España descendió de la alta cumbre de su poder,

á lo profundo de un abismo, sin que los rios de oro de la América sirviesen sino para adormecer á un gobierno incapaz de concebir que pudiera ser pobre la nacion donde mas abundaban el oro y la plata. Desconocía como nuestra riqueza era tesoro de duendes que el mismo viento que la traía la llevaba á manos extranjeras, siendo nosotros el puente por donde pasaba á toda Europa.

1547.—Cárlos III, en cuyo glorioso reinado tantas reformas económicas y administrativas se introdujeron, eximió de muchas trabas y gavelas, el comercio interior y exterior que en su mayor parte fueron restablecidas por Cárlos IV, y así subsistieron hasta su completa abolicion, cuando España empezó á regenerarse tomando por fin las doctrinas políticas y económicas asiento entre nosotros.

Artículo 1.°—Comercio interior.

1548.—Comercio interior.
1549.—Legislacion vigente.
1550.—Tráfico de artículos de primera necesidad.
1551.—Tasa del pan.
1552.—Comercio interior de granos.
1553.—Comercio de trigos con las Baleares.
1554.—Libre circulacion de los vinos.
1555.—Libre venta de las lanas.
1556.—y de otros objetos.

1548.—La venta de géneros para surtido de los pueblos fué libre en los tiempos de Cárlos III, quien la declaró exenta de licencias, posturas y exaccion de derechos por esta causa (1); si bien posteriormente han renacido las tasas acostumbradas (2).

1549.—La legislacion vigente declara libres en todos los pueblos del reino el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, entendiéndose la libertad sin perjuicio de los derechos reales y municipales á que estuvieren sujetos, y sin menoscabo de la autoridad en lo tocante á la verificacion de pesos y medidas y á la salubridad de los alimentos en los puestos al pormenor. De consiguiente ningu-

(1) Leyes 14 y 15, tít. XVII, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ley 18.

no de dichos artículos de abastos, escepto el pan, está sujeto á postura, tasa ó arancel, cualquiera que sea la disposicion, cédula ó privilegio en cuya virtud se le hubiere sometido á esta formalidad.

1550.—Las personas que habitualmente se dediquen al tráfico de abastecimientos son consideradas como otros mercaderes cualesquiera, gozando de los beneficios que á estos ofrece el código de comercio, y sufriendo las cargas que se repartan á su industria.

En los pueblos cuyo numeroso vecindario y demás circunstancias lo permitan, deben señalarse uno ó mas parages acomodados para mercado ó plaza pública, separando los sitios donde concurren los tragineros ó vecinos vendedores por mayor de los que vendan á la menuda; todo sin ocasionar otra exaccion ó gasto que la ligera contribucion que se crea necesario señalar por reglamento de policía urbana para el aseo y comodidad del puesto en el mercado mismo (1).

1551.—El pan, como artículo de primera necesidad para la vida, fué esceptuado de la libertad comun á los demás objetos de abasto público. Difícil sería probar la conveniencia de esta única restriccion, porque si el tráfico libre fomenta la abundancia de todos los géneros de ordinario consumo ¿podría perjudicar al surtido del pan?

Como quiera, prescindiendo de la tasa, la ley mitiga este rigor declarando que la licencia de vender pan debe ser general sin restricciones ni modificaciones distintas de la colocacion de puestos sueltos ó del arrendamiento de cajones ó tinglados que haya ordenado el Ayuntamiento para mayor comodidad de vendedores y compradores, y sin que la autoridad encargada de la policía de los mercados y plazas públicas pueda imponer, ni consentir que nadie imponga otra contribucion ni traba, que las precisas para mantener el buen órden y distribuir los puestos entre los espendedores (2).

1552.—El mismo principio de libertad fué aplicado al trá-

(1) Real decreto de 20 de enero de 1834.
(2) Real órden de 10 de marzo de 1835.

fico interior de granos. Ya Cárlos III habia decretado su libre comercio y derogado la tasa (1) que ahogando la produccion conduce á la escaséz y fomenta la carestía, efectos enteramente contrarios á los que se propone el legislador preocupado por el sistema restrictivo; pero bajo el reinado de Cárlos IV renováronse las prohibiciones y penas antiguas para evitar (dice la ley) todo abuso ó monopolio (2).

Mas al fin la experiencia hizo justicia á la razon, y hoy es libre la venta y compra, negociacion y tráfico de harinas y de todo grano y semilla en lo interior del reino é islas adyacentes; de donde se sigue que cualquiera puede establecer y abrir á la venta pública almacenes de dichos granos y sus harinas sin sujecion á ninguna gavela, tasa ni recargo; y solo las tiendas, almacenes ó puestos habituales de venta al pormenor están sujetos á los impuestos municipales.

No se opone á este principio del libre tráfico interior la prohibicion legal de que ninguna sociedad mercantil comercie en granos ni otras sustancias alimenticias de cualquiera especie (3), ni la relativa á negar la autorizacion del gobierno á toda compañía que se dirija á monopolizar las subsistencias ú otros artículos de primera necesidad (4), porque la libertad del comercio nada tiene de comun con sus abusos.

Las autoridades deben procurar que se establezcan en los pueblos mercados periódicos de granos y semillas, sin otras limitaciones que las reglas de órden y policía urbana. Estos mercados se consideran solamente como puntos de concurrencia para la mayor facilidad del tráfico, sin impedir las ventas ó contratos que fuera de ellos se puedan concertar. Los expertos medidores y sirvientes que hubiere en ellos no intervienen en las operaciones del tráfico, sino llamados á voluntad y eleccion de las partes interesadas, ó de oficio por el gefe de la policía del mercado en caso de controversias ó dudas que las mismas sometan á su decision arbitral.

(1) Leyes 11, 12 y 13, tít. XIX, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ley 19.
(3) Ibid. leyes 11 y 18 y real órden de 14 de marzo de 1847.
(4) Ley de 28 de enero de 1818, art. 3.

Las disposiciones referidas son aplicables al comercio que se hiciere por cabotaje de uno á otro punto marítimo de la Península (1).

Confirman la legislacion anterior leyes posteriores que declaran enteramente libre y expedito el tráfico interior de granos y demás producciones de unas á otras provincias de la monarquía, pudiendo dedicarse á él los ciudadanos de todas clases, almacenar sus acopios donde y como mejor les parezca, y venderlos al precio que mas les acomode sin necesidad de matricularse, ni de llevar libros, ni de recoger testimonio de las compras (2).

1553.—Esceptuáronse al principio de esta regla comun los trigos de las Baleares por la facilidad que su introduccion prestaba al contrabando; si bien otorgáronse despues á dichas islas iguales franquicias que gozaban los pueblos de la Península, salvo el requisito de presentar los dueños ó consignatarios de los cargamentos un certificado del gobernador de aquella provincia, del cual resulte que los frutos son produccion del pais, sin cuya circunstancia no se permite su desembarco (3); y por último, á la formalidad antes dicha se agregaron otras, como formar un cálculo del excedente de la produccion, examinar la medida, peso y calidad del trigo y hacer su cotejo con el escandallo por medio de peritos, habilitando solamente cinco puertos para este comercio (4).

1554.—Las mismas razones de conveniencia pública fueron causa de abolir las hermandades, gremios y montes pios de viñeros en todo el reino, quedando en plena libertad la circulacion, compra y venta de vinos de cualquiera clase, satisfaciendo los derechos legítimamente establecidos. Por lo mismo los cosecheros y tratantes son dueños de estipular en dichas compras y ventas lo que mas les convenga en ór-

(1) Real decreto de 29 de enero de 1834.
(2) Decreto de las Córtes de 3 de junio de 1813 restablecido en 8 de setiembre de 1836, art. 9.
(3) Reales órdenes de 29 de enero de 1835 y 7 de marzo de 1839.
(4) Real órden de 13 de julio de 1839.

den al tiempo, precio, modo, cantidad y demás circunstancias, cualesquiera que sean los usos, costumbres y ordenanzas en contrario. Tambien fueron anulados y abolidos todos los impuestos que percibian aquellas hermandades, aunque estuviesen autorizados por sus ordenanzas ó de otro modo, y cualquiera que hubiese sido el objeto de su concesion (1).

1555.—La venta de las lanas estaba sujeta al derecho de tanteo concedido á los fabricantes del reino (2); sistema de proteccion que debia arruinar á la ganadería. La libertad absoluta de concurrencia entre los ganaderos y propietarios de lanas y los especuladores en esta materia primera de tantos y tan importantes ramos de fabricacion, es el único medio eficaz de fomentar su produccion de un modo permanente. El gobierno lo ha reconocido así, y fundándose en los principios de la ciencia administrativa, declaró que se abstenia de toda intervencion en el tráfico de las lanas, devolviéndole su natural libertad sin mas trabas que las que el interés del órden y de la conveniencia pública reclama en todo contrato de compra y venta (3).

1556.—El pescado, seda, trapo, lino, cáñamo, sosa y barrilla sufrian tambien el gravámen del tanteo (4), que si á primera vista parece un privilegio inofensivo al vendedor, es en la realidad una carga muy pesada, porque alejando á los compradores no privilegiados, disminuye las demandas y abarátanse los precios. El espíritu reformador de la época acabó con estos abusos tan funestos á la riqueza pública, y se declaró libre la venta y enagenacion de aquellos objetos por cualquier título, sin sujecion á otra formalidad ó condicion que las que recíprocamente establezcan entre sí los contratantes (5).

(1) Real decreto de 25 de febrero de 1834.
(2) Leyes 16, 17 y 18, tit. XIII, lib. X, Nov. Recop.
(3) Real decreto de 23 de noviembre de 1833.
(4) Leyes 11—21, tit. XIII, lib. X, Nov. Recop.
(5) Real decreto de 10 de diciembre de 1833.

II. Las materias primeras que no se produzcan abundantemente en España y que sirvan para el trabajo de la industria nacional, sea cualquiera la forma ó el aumento de valor que adquieran.

III. La madera de arboladura de buques.

II. De uno á quince por ciento, cuyo derecho solo en un caso muy excepcional podrá elevarse hasta el máximo de veinte por ciento, los artículos extranjeros que el consumo exige y la industria nacional no proporciona.

III. De veinticinco á cincuenta por ciento.

I. Las materias primeras similares á las que se produzcan abundantemente en España.

II. Los agentes de produccion que se hallen en el mismo caso.

III. Y los artículos de manufactura extranjera que puedan hacer concurrencia á otros iguales de actual fabricacion nacional.

1562.—Los géneros coloniales, si proceden de las posesiones españolas de América, adeudan 8 rs. en arroba de azúcar ó café; y si del Asia satisfacen por regla general solo una quinta parte de los derechos señalados á los artículos similares extranjeros.

1563.—El derecho diferencial de bandera es de veinte por ciento; pero es mayor la proporcion en los artículos que contribuyen eficazmente á sostener nuestra navegacion.

Todos los géneros tanto coloniales como extranjeros, despues de haber pagado los derechos de introduccion, quedan nacionalizados y sujetos al pago de los mismos de extraccion, consumo, arbitrios ú otros que con cualquiera denominacion se cobren á los similares del reino.

No se concede escepcion ni rebaja de derechos á favor de industria, establecimiento público, sociedad ni persona.

1564.—La exportacion es libre; no obstante:

I. Está prohibida la extraccion de seis artículos expresados en el arancel.

II. Otros cinco satisfacen un derecho módico á su salida del reino.

La segunda parte de los aranceles admite por regla general los algodones extranjeros á lícito comercio con un derecho variable entre un quinto y un tercio por ciento, segun las condiciones de nuestra industria en cada artículo, y manteniéndose el antiguo rigor prohibitivo en cuanto á diez artículos solamente (1).

Tal es nuestro sistema comercial en globo considerado; mas para completar su idea, conviene descender á algunos pormenores.

1505.—Hemos visto que el tráfico interior de granos y semillas era absolutamente libre: el exterior hállase sujeto á ciertas restricciones que la ley dicta, ya con el ánimo de proveer al abastecimiento de la nacion en circunstancias extraordinarias, ya con el de proteger nuestra agricultura.

Por estas causas hállase prohibida la importacion de harinas y granos extranjeros indefinidamente en las provincias donde el precio de los nacionales no llegue á 70 reales vellon la fanega de trigo, y 110 el quintal de harina, y donde no se sostengan dichos precios por tres semanas consecutivas en los principales mercados litorales, considerándose de esta clase los de tres provincias limítrofes de la costa.

Los precios de 70 y 110 reales respectivamente son el regulador general de todos los granos y semillas, pues que estas siguen siempre el movimiento del trigo y de la harina. Sin embargo, si en circunstancias particulares el precio de los granos y semillas alimenticias dejase de guardar con el trigo la proporcion ordinaria, ó escasease notablemente sin que el precio del grano regulador llegase al máximo, los gobernadores de provincia pueden proponer al gobierno lo conveniente; y lo mismo deben hacer cuando muchos y bien comparados datos indiquen algun dia la necesidad de variar el precio regulador.

En el caso de ser permitida la importacion de cereales, no pagan impuesto alguno en bandera nacional y satisfacen un módico derecho diferencial, si vienen en bandera extranjera.

(1) Ley cit. bases 1.ª—6.ª y aranceles de 1849.

Esta legislacion restrictiva será necesaria en España, mientras el estado de sus comunicaciones impida la salida de las cosechas estancadas en el interior, y el aumento de precio ocasionado por los gastos de transporte convierta en daño de nuestra agricultura la libre concurrencia.

La exportacion es libre, y para mas facilitarla, la ley declara exentos de todo derecho, arbitrio ó gavela la harina, trigo y demás granos y semillas que se extraigan de la Península é islas adyacentes por los puntos de fronteras y puertos habilitados para el comercio extranjero, pudiendo el dueño de aquellos artículos embarcarlos como y cuando quiera, y llevarlo á bordo en los botes y lanchas de su eleccion, no obstante cualesquiera privilegios en favor de particulares ó corporaciones (1).

De esta manera se estimula al labrador aumentando sus ganancias, y se difunde el cultivo; y en vez de la antigua política que sacrificaba el productor al consumidor con tasas y posturas y con la prohibicion de exportar, reina aquella baratura que nace de una constante abundancia, y gozan los pueblos de verdadera riqueza.

1566.—La extraccion de la moneda que antiguamente estaba prohibida bajo penas las mas rigorosas, porque el oro y la plata se consideraban como única riqueza, hállase hoy permitida. Mejores ideas de economía política y una conviccion profunda de la ineficacia de las leyes relativas á detener el dinero, fueron causa de abandonar la antigua prohibicion. El numerario afluye naturalmente hácia donde mas vale, es decir, hácia donde mas escasea, y esta invencible propension al equilibrio asegura á cada pueblo la posesion constante de la cantidad necesaria para sus cambios. La riqueza nacional se compone de la totalidad de sus capitales y rentas, y en aquellos y en estas entra por muy poco el dinero, guardada proporcion con los demás valores.

No obstante verdades tan óbvias, anduvo el gobierno mas perplejo para declarar libre la extraccion del oro y plata amo-

(1) Real decreto de 29 de enero de 1834.

nedados. Permitióse la exportacion (1); revocóse el permiso relativamente á toda clase de plata amonedada, labrada ó en pasta escepto la procedente de las minas de la Península, y solamente hasta que restablecido el curso natural de las especies fuese la prohibicion modificada ó revocada (2); hízose absoluta (3), y al fin tornaron los principios á ejercer su imperio, si bien puede asegurarse que jamás le han perdido enteramente, pues las últimas restricciones fueron dictadas como medidas de circunstancias y con el carácter de transitorias.

Hoy está permitida la extraccion de la moneda, por haber cesado (dice la ley) las causas de la prohibicion (4).

CAPÍTULO XXIII.

De la asociacion mercantil.

1567.—Beneficios de la asociacion mercantil.
1568.—Debe el gobierno fomentarla.
1569.—Intervencion administrativa.
1570.—Compañías anónimas.
1571.—Legislacion.
1572.—Efectos de la autorizacion para constituirlas.

—

1567.—Hay en todos los pueblos una inmensa suma de valores que se pierden, ó no reciben la forma y el destino de capitales, porque su pequeñez y debilidad no estimula á encaminarlos hácia la produccion; mas si una fuerza atractiva los reune en un centro, se convierten estos átomos de riqueza perdidos en el espacio por su aislamiento, en un foco inmenso de produccion, el cual activa en extremo el desarrollo de la prosperidad así pública como privada. La masa de cortas economías que cada individuo desprecia ó deja de hacer por no saber aprovecharlas, agregando una

(1) Real órden de 29 de junio de 1846.
(2) Real órden de 19 de junio de 1847.
(3) Real decreto de 30 de junio de 1848.
(4) Real órden de 2 de noviembre de 1849.

molécula de capital á otra molécula y á cien mas y trabándolas entre sí por medio de la asociacion, es siempre mucho mas considerable, que la deslumbradora y tal vez aparente grandeza de las mayores fortunas.

No se realiza, pues, esta asociacion en el gobierno que centraliza en su mano todos los elementos de produccion existentes en el estado, sino en los particulares unidos con el lazo comun de los intereses recíprocos y formando una *compañía*; sistema que concilia las ventajas del federalismo con la unidad central de accion, la direccion con el pensamiento y la simultaneidad de esfuerzos con la pronta ejecucion.

1568.—Cumple al gobierno favorecer el desarrollo del espíritu de asociacion mercantil, porque mientras la sociedad fuere mas activa, menos solícita puede ser la administracion. Cuando la nacion camina por sí misma, el gobierno descansa en los esfuerzos individuales, y en vez de dar impulso ó imprimir movimiento, se limita á desempeñar el encargo de regulador de la actividad é inteligencia de los particulares. Al espíritu de asociacion es la Inglaterra deudora de la mayor parte de sus vias de comunicacion y de sus establecimientos de enseñanza, de beneficencia, de represion y otros; en suma, el inmenso progreso moral y material de la Gran Bretaña, mas se debe al pueblo, que al gobierno mismo.

1569.—No por eso sostenemos la doctrina que la autoridad haya de abstenerse de toda intervencion en las compañías mercantiles, antes hallamos necesaria la autorizacion administrativa como garante de que una empresa no es una red tendida á la credulidad del público, ni el objeto de la especulacion ilícito ó imaginario, ni hay un mero proyecto, una idea sin fundamento alguno, sino un negocio positivo; y en fin, asegura que los capitales anunciados existen en efecto, y son proporcionados al tamaño de la empresa, y ofrece á los socios medios de ejercer una justa vigilancia en la administracion de sus intereses.

Una libertad absoluta legitima el desenfreno del egoismo, el cual puede conducir las compañías de comercio á simples

medios de decepcion, esparciendo acciones que acaso ningun valor representan y enredando las fortunas de los incáutos bajo la fé, demasiadas veces desmentida, de promesas seductoras. En las sociedades anónimas por ejemplo, donde no se conocen gerentes personalmente responsables, y por punto general, en todas las compañías por acciones, conviene la autorizacion del gobierno, prévias ciertas formalidades y garantías especiales, á fin de que los interesados en ellas no vean comprometidos sus intereses, y quizás malversada su hacienda, en manos de torpes ó inmorales especuladores.

1570.—Era condicion particular de las compañías anónimas que las escrituras de su establecimiento y todos sus reglamentos hubiesen de sujetarse al exámen del tribunal de comercio respectivo (1); mas la experiencia enseñó lo débil é ineficaz de esta garantía en cuanto á ellas, y la necesidad de ampliar las que la ley sustituyese á las sociedades colectivas y comanditarias, si dividiesen el todo ó una parte de su capital en acciones.

El gobierno hubo de reconocer la urgencia de poner coto á los abusos del espíritu de asociacion tan descaminado entre nosotros, mandando como medida provisional que los tribunales de comercio suspendiesen el conceder su aprobacion á las escrituras sucesivas de establecimiento (2). Poco despues ha dictado reglas interinas que protegiendo el desarrollo del espíritu de asociacion, le pusiesen á cubierto de sus propios excesos, sin dar entrada á fraudes y desórdenes que la moral y las leyes condenan (3); y por último, el poder legislativo regularizó su accion sujetándole á trabas y condiciones que sin extinguir el amor á las empresas útiles, libertasen á los crédulos especuladores de caer en las redes de un interés individual ciego, indiscreto ó egoista.

1571.—Hoy no puede constituirse ninguna compañía mercantil cuyo capital en todo ó en parte se divida en ac-

(1) Código de comercio, art. 293.
(2) Real órden de 9 de febrero de 1847.
(3) Real decreto de 15 de abril de 1847.

ciones, sino en virtud de autorizacion legislativa ó administrativa.

Es necesaria una ley para la formacion de toda compañía de esta clase que tenga por objeto:

I. El establecimiento de bancos de emision y sus cajas subalternas, ó la construccion de carreteras generales, canales de navegacion y caminos de hierro.

II. Cualquiera empresa que, siendo de interés público, requiera algun privilegio exclusivo. En esta regla no se comprenden las compañías que se propongan beneficiar algunos de los privilegios industriales de invencion ó introduccion.

La ley fija las condiciones bajo las cuales se otorga la autorizacion.

Es necesario un real decreto para la formacion de toda compañía no comprendida en los casos anteriores; mas el gobierno deniega su autorizacion en los siguientes:

I. Si el objeto de la compañía no es una empresa de utilidad pública.

II. Si tiende á monopolizar las subsistencias ú otros artículos de primera necesidad.

El gobierno, oyendo al Consejo Real, concede la autorizacion administrativa, y si procediese la legislativa, se reserva proponer á las Córtes el proyecto de ley correspondiente; mas cuando el ministro por cuyo conducto hubiere de resolverse la solicitud disintiese en todo ó en parte de lo consultado por aquel alto cuerpo, se expide la resolucion oyendo al Consejo de ministros.

1572.—El otorgamiento de la autorizacion obliga á no alterar los estatutos y reglamentos de la compañía sin la aprobacion competente, so pena de ser ilegal la reforma y de anular la autorizacion concedida.

Ninguna compañía puede emitir, á no hallarse autorizada por la ley, billetes, pagarés, abonarés, ni documento alguno al portador.

El gobierno ejerce la inspeccion necesaria para afianzar la observancia estricta y constante de la ley, pero sin gra-

var los fondos, ni entorpecer las operaciones de las compañías (1).

Como es requisito esencial para otorgar la autorizacion acreditar que se halla cubierta la suscricion hasta la mitad, por lo menos, del capital de la compañía, las especulaciones descansan en una base cierta, ó en valores positivos. Combatir el error económico que estriba en crear posible la riqueza sin trabajo y sin consumo, solo con la varita mágica del crédito, es el mayor beneficio de la legislacion vigente.

La ley ordenaba que todas las compañías ya constituidas sin autorizacion real, la solicitasen dentro de dos meses (2), y el gobierno mandó á los gobernadores de las provincias declarasen disueltas todas aquellas que dentro de dicho plazo no la hubiesen impetrado, publicándose despues su disolucion en la Gaceta (3).

CAPÍTULO XXIV.

De las ferias y mercados.

1573.—Antigua importancia de las ferias.
1574.—Utilidad de los mercados.
1575.—Deberes de la administracion.
1576.—Diferencias entre las ferias y los mercados.
1577.—Su establecimiento es asunto de interés general y local.
1578.—Legislacion.

1573.—En la infancia del comercio tenian las ferias una importancia suma, porque siendo la diaria circulacion lenta y difícil, era preciso suplirla por medio de estas reuniones periódicas de vendedores y compradores. Así se explica como circulaban valores tan considerables en las celebradas de Medina del Campo durante el siglo XVI, sin que suponga una época de gran prosperidad para la industria española.

1574.—Los mercados son pequeñas ferias cuya utilidad principal consiste en proveer al abastecimiento de los pue-

(1) Ley de 28 de enero y reglamento de 24 de febrero de 1848.
(2) Ley cit. art. 18.
(3) Real órden de 24 de junio de 1848.

blos. La multitud de mercados arguye una produccion lánguida, penosos caminos, escasos recursos y leve conocimiento de los intereses propios, pues el labrador hallaría mas útil emplear su trabajo en el cultivo del suelo ó en una industria casera, que perder un tiempo precioso en recorrer largas distancias en busca de un consumidor incierto. Conforme el comercio interior fuere desarrollándose, así tambien se irá organizando la clase intermedia de los productores y consumidores, la cual, acercando por su propia cuenta la oferta á la demanda, hará cada vez mas raras y menos importantes las ferias y los mercados.

1575.—Pero mientras tanto la administracion debe favorecer estas reuniones, concederles todas las franquicias posibles y mirarlas como un medio de prosperidad, porque allí el comercio especula, los consumidores se proveen de objetos que la concurrencia suele abaratar, y el impulso que dan á los consumos es un estímulo de la produccion y un gran elemento de vida industrial (1).

1576.—Si bien las ferias tienen de comun con los mercados la ventaja de reunir en un lugar determinado, en dia fijo y á poca costa una gran cantidad de artículos, difieren sin embargo en que las primeras se celebran en períodos mas largos y atraen mas variedad de productos, y las segundas como destinadas á proveer al habitual consumo, se repiten en intervalos mas cortos.

1577.—La administracion debe intervenir en el establecimiento de las ferias y mercados, porque no es asunto de interés puramente local. Si los pueblos fuesen dueños de establecer ferias y mercados á su albedrío, cada uno querria tener los suyos y su multitud destruiría su eficacia. El gobierno debe consultar el interés público respetando al mismo tiempo las antiguas costumbres, ó reformándolas, si fuesen nocivas; graves cuidados que no pueden abandonarse al amor, muchas veces irreflexivo, de provincia ó de pueblo.

1578.—Y no solo los principios de la administracion,

(1) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, art. 21.

sino el derecho positivo declaran este acto como de la competencia del gobierno oyendo antes á los Ayuntamientos, ya se trate de establecerlas, ya de trasladarlas ó suprimirlas (1).

El espíritu de esta legislacion es antiguo, porque ya Enrique IV habia prohibido bajo penas severas la celebracion de ferias y mercados sin real privilegio (2).

Debe otorgarse el permiso de celebrar ó restablecer sus ferias y mercados á todos los pueblos que lo soliciten, si el gobierno lo estima oportuno (3), prévia la instruccion de expediente por el gobernador de la provincia, en el cual haga constar el número de vecinos de la poblacion, clase de frutos ó objetos que constituyen su principal riqueza, ferias y mercados de los contornos que puedan resultar perjudicados con la concesion de otro nuevo, y si hay lugar acomodado donde se celebre.

Para determinar su duracion conviene no olvidar que, si bien deben ser promovidas estas reuniones como provechosas al comercio, su prolongacion escesiva entretiene la ociosidad, perjudica al trabajo y fomenta á veces el juego y otros vicios, con detrimento de las buenas costumbres y de la industria fabril y rural que deberian fomentar (4).

La concesion de franquicias ó exencion temporal ó perpétua de derechos compete al ministro de Hacienda, formando el gobernador de la provincia expediente aparte, y oyendo á las autoridades locales (5); así como la seguridad de los traginantes, el órden en los puestos, la abundancia de los comestibles, el sosiego de las gentes, la persecucion del juego, y en suma, velar por la observancia de todas las demás reglas de policía, pertenece á los agentes inmediatos del gobierno.

(1) Resolucion de las Córtes de 22 de febrero de 1812 restablecida en 29 de mayo de 1837, y ley de 8 de enero de 1845, art. 81.
(2) Leyes 1 y 2, tit. VII, lib. IX, Nov. Recop.
(3) Ley de 22 de febrero.
(4) Real órden de 17 de mayo de 1834.
(5) Ibid.

CAPÍTULO XXV.

De las pesas y medidas.

1579.—Necesidad de las pesas y medidas.
1580.—Ventajas de su uniformidad.
1581.—Historia legal de nuestro sistema métrico.
1582.—Observaciones.
1583.—Establecimiento del sistema decimal.
1584.—Providencias relativas á su introduccion.
1585.—Comprobacion de las pesas y medidas.
1586.—Deberes de la autoridad municipal.
1587.—Abolicion de las cargas sobre el peso y la medida.

1579.—Hay en el comercio ciertos instrumentos de cambio cuya intervencion es útil, ya sirvan para determinar la cantidad de los objetos que se dan y reciben, ya se consideren cual medida comun de los valores. Las pesas y medidas pertenecen á la primera clase, y la moneda á la segunda.

La utilidad de una cosa depende de su relacion con el número y clase de nuestras necesidades, porque no basta para satisfacerlas que el uso sea adecuado, si no llena, ó si excede los límites de nuestros deseos. Requiere, pues, el comercio unidades de superficie y de volúmen como cantidades de relacion con respecto á otras cantidades de igual especie. De aquí las medidas de longitud, las de capacidad y las de peso conocidas aun por los pueblos menos cultos.

1580.—La primera condicion de todo sistema métrico es la uniformidad, porque la igualdad de pesos y medidas facilita el comercio despertando las mismas ideas acerca de la cantidad, sin acudir á molestas reducciones.

1581.—En España seguimos el sistema métrico de los romanos que los godos aceptaron declarándolo universal é imponiendo penas á los que usasen otros distintos.

La invasion de los árabes y la desmembracion del territorio en tantas nacionalidades, introdujeron la mayor variedad en las pesas y medidas; mas apenas fueron dilatándose los términos de la reconquista, los reyes de Castilla pensaron en poner coto á tamaña confusion. La ley mas antigua en esta

materia es un privilegio que don Alonso el Sábio concedió á Toledo en 1261, en el cual mandó que pues su señorío era uno, fuesen tambien unas las medidas y pesos de sus reinos. Don Alonso XI dictó nuevas providencias para igualar los pesos y medidas de todos los lugares de su reino y señaló los tipos, y aunque posteriormente introdujo algunas mudanzas, don Enrique II mandó se guardase lo ordenado.

Las Córtes de Madrid en 1435 pidieron con grande instancia á don Juan II la igualacion de los pesos y medidas, y el rey, accediendo á los deseos del reino, fijó los tipos, y entre ellos el marco de Búrgos, la vara de Toledo y la fanega de Avila, que fueron las bases de nuestro sistema métrico por mucho tiempo.

Los Reyes Católicos crearon el oficio de marcador mayor de Castilla con el encargo de adoptar todos los medios para conseguir la fidelidad é igualacion de todos los pesos y medidas; y si bien en vida de aquellos Monarcas prestó el marcador grandes servicios, á poco degeneró en un empleo lucrativo. Otras providencias dictaron don Fernando y doña Isabel relativas al mismo asunto, y hubieran introducido por fin la uniformidad tan deseada, si la muerte no hubiese atajado sus proyectos (1).

Hasta Felipe V no se encuentra ninguna ley importante acerca de pesos y medidas, de suerte que en vez de adelantar la nacion en este punto, retrocedió por la inobservancia de las anteriores; y aun este rey limitó su cuidado á procurar la igualacion y correccion de los pesos y pesas del oro y plata, así en moneda como en pasta (2).

Cárlos IV regularizó algun tanto nuestro sistema métrico, y procuró hacerle extensivo á todo el reino, y si no lo consiguió, logró por lo menos, ó lograron los gobiernos sucesivos generalizar su uso.

Adoptó por normas los patrones declarados ya tales por

(1) *Informe de la imperial ciudad de Toledo sobre igualacion de pesos y medidas* por el P. Burriel.
(2) Ley 14, tít. x, lib. ix.

Alonso XI, arreglando el sistema métrico de la manera siguiente:

Medidas de longitud.—Su raiz el pié, que se divide en diez y seis dedos, y el dedo en mitad, cuarta, ochava y diez y seisava parte: tambien se divide en doce pulgadas, y la pulgada en doce líneas.

La vara ó medida usual para los usos del comercio se compone de tres piés, y se divide en mitad, cuarta, media cuarta, ó en tercias y medias tercias.

La legua consta de veinte mil piés, y es el camino que se anda regularmente en una hora.

Medidas de superficie.—Para medir las tierras se emplean el estadal que contiene cuatro varas ó doce piés de largo: la aranzada ó sea un cuadro de veinte estadales de lado, y la fanega ó cuadro de veinticuatro estadales de largo, dividida en doce celemines, y cada celemin en cuatro cuartillos.

Medidas de capacidad.—Para los áridos, el cahiz de doce fanegas, y la fanega de doce celemines, ó bien dividida en medias fanegas y cuartillas.

Para los líquidos.—El moyo de diez y seis cántaras ó arrobas divisibles en media cántara, cuartilla, azumbre, media azumbre, cuartillo y copa.

Las medidas del aceite se conservan ajustadas al peso.

Las pesas son el quintal compuesto de cuatro arrobas divididas en veinticinco libras; cada libra en diez y seis onzas y la onza en diez y seis adarmes.

La libra medicinal es de doce onzas iguales á las del marco español, divididas en ocho dracmas y estas en nueve granos (1).

1593.—Este sistema métrico que nunca ha llegado á regir de un modo uniforme, porque los pueblos apegados á sus antiguas costumbres, siempre se inclinaron en favor de las pesas y medidas provinciales y locales, adolece de graves defectos. Los tipos no son inalterables, pues no existe

(1) Ley 5, tit. IX, lib. IX, Nov. Recop.

ninguna unidad constante, como base del sistema, sino que todos son convencionales. Tampoco guardan relacion entre sí, constituyendo cada clase de medidas un sistema aparte, ni hay enlace ni semejanza entre sus respectivos múltiplos y submúltiplos, ni las divisiones y subdivisiones se ajustan á una escala bastante sencilla para facilitar el cálculo.

1583.—La necesidad de variar nuestro sistema métrico era conocida, y al fin llevóse á cabo esta reforma, aceptando el sistema decimal. La unidad fundamental de dicho sistema es igual en longitud á la diez millonésima parte del arco del meridiano que va del polo norte al ecuador y se llama *metro*. Débese á la Asamblea nacional de Francia el gran pensamiento de buscar en la naturaleza misma un tipo generador, y ligar por decirlo así la duracion del sistema con la existencia del mundo.

El patron de este metro hecho de platina que se guarda en el Conservatorio de artes, es el prototipo legal al que deben ajustarse todas las medidas y pesas en los dominios españoles en la forma siguiente:

MEDIDAS LONGITUDINALES.

Unidad usual..... El *metro*.

Sus múltiplos.

Decámetro. ..... diez metros.
Hectómetro..... cien metros.
Kilómetro..... mil metros.
Miriámetro..... diez mil metros.

Sus divisores.

Decímetro..... un décimo del metro.
Centímetro..... un centésimo del metro.
Milímetro..... un milésimo del metro.

MEDIDAS SUPERFICIALES.

Unidad usual..... el *área*, igual á un cuadro de diez metros de lado, ó sea cien metros cuadrados.

Sus múltiplos.

Hectárea..... cien áreas ó diez mil metros cuadrados.

Sus divisores.

Centiárea..... centésimo del área, igual al metro cuadrado.

MEDIDAS DE CAPACIDAD Y ARQUEO PARA ÁRIDOS Y LÍQUIDOS.

Unidad usual..... el *litro*, igual al volúmen del decímetro cúbico.

Sus múltiplos.

Decálitro..... diez litros.
Hectólitro..... cien litros.
Kilólitro..... mil litros ó una tonelada de arqueo.

Sus divisores.

Decílitro..... un décimo de litro.
Centílitro..... un centésimo de litro.

MEDIDAS CÚBICAS Ó DE SOLIDEZ.

El metro cúbico y sus divisiones.

MEDIDAS PONDERALES.

Unidad usual..... el *kilógramo* ó mil gramos, igual al peso en el vacío de un decímetro cúbico, ó sea un litro de agua destilada y á la temperatura de cuatro grados centígrados.

Sus múltiplos.

Quintal métrico.... cien mil gramos.
Tonelada de peso.. un millon de gramos, igual al peso del metro cúbico de agua.

Sus divisores.

Hectógramo.....	cien gramos.
Decágramo.....	diez gramos.
Gramo.....	peso de un centímetro cúbico ó milímetro de agua.
Decígramo.....	un décimo de gramo.
Centígramo.....	un centésimo de gramo.
Miligramo.....	un milésimo de gramo.

1584.—Este sistema debe empezar á regir en 1.° de enero de 1852, principiando el gobierno á plantearlo por las clases de unidades, cuya adopcion ofrezca menos dificultad, y extendiéndolo progresivamente á las demás, de modo que antes de diez años quede establecido por entero. Desde 1.° de enero de 1860 será obligatorio para todos los españoles.

El gobierno está obligado á proceder con toda diligencia á verificar la relacion de las medidas y pesas actualmente usadas en los diversos puntos de la monarquía con las nuevas, y á publicar los equivalentes de aquellos valores en estas. La publicacion de las equivalencias debe hacerse antes de 1.° de julio de 1851.

Todas las capitales de provincia y de partido recibirán del gobierno antes del 1.° de enero de 1852, una coleccion completa de los diferentes marcos de las nuevas pesas y medidas.

En todas las escuelas públicas ó particulares donde se enseña ó deba enseñarse la aritmética ó cualquiera otra parte de las matemáticas, es obligatoria la del sistema legal de pesas y medidas y su nomenclatura científica desde 1.° de enero de 1852, quedando facultado el gobierno para cerrar los establecimientos en los cuales no se cumpla con aquel deber.

Desde 1.° de enero de 1853 quedarán establecidos este sistema legal y su nomenclatura científica en todas las dependencias del estado y de la administracion provincial inclusas las posesiones de Ultramar; y desde igual época se-

rán tambien obligatorios en la redaccion de las sentencias y de los contratos públicos.

Los contratos y estipulaciones entre particulares en que no intervenga escribano público podrán hacerse válidamente en las unidades antiguas, mientras no se declaren obligatorias las nuevas.

Los nuevos tipos ó patrones llevarán grabado su nombre respectivo, quedando autorizada la circulacion y uso de los que equivalgan al doble, mitad ó el cuarto de las unidades legales (1).

1585.—El nuevo sistema legal de pesas y medidas exige la publicacion de un reglamento determinando el tiempo, lugar y modo de proceder la autoridad local á su comprobacion. Entre tanto subsiste la obligacion impuesta á todas las capitales de provincia, cabezas de partido y en los demás pueblos de Ayuntamiento de poseer patrones para cotejar con ellos las pesas y medidas usuales en el comercio.

Un oficial del Ayuntamiento titulado fiel almotacen, tiene la obligacion de requerirlas y arreglarlas á un patron respectivo, imprimiendo una marca que garantice su legalidad.

1586.—La autoridad municipal vela sobre la fidelidad de las pesas y medidas, manda concertarlas, ordena reconocimientos y persigue á los que las alteran ó emplean en sus tratos pesas ó medidas falsas; y para descubrir con mas facilidad la supercheria de los vendedores, se han establecido oficinas de repeso cerca de los mercados (2).

1587.—Los oficios y cargas de fiel medidor, lonja, correduría, peso real y demás que bajo distintas denominaciones recaian sobre el peso ó la medida, fueron suprimidas, salva la indemnizacion á sus poseedores, como incompatibles con la libertad industrial y conveniente circulacion de los productos, y como contrarias á un sistema de igualdad proporcional entre los contribuyentes (3).

(1) Ley de 19 de julio de 1849.
(2) Leyes 2—5, tit. XVII, lib. III, Nov. Recop.
(3) Ley de 14 de julio de 1842, y órden del gobierno provisional de 6 de setiembre de 1813.

CAPITULO XXVI.

De la moneda.

1588.—Utilidad de la moneda.
1589.—Su valor.
1590.—Su acuñacion.
1591.—Monedaje.
1592.—Condiciones artísticas de la fabricacion.
1593.—Proporcion entre el valor intrinseco y el extrinseco.
1594.—Ley de la moneda española.
1595.—Alteracion del valor de la moneda.
1596.—Uniformidad del sistema monetario.
1597.—Su reforma.
1598.—Relacion de la moneda nacional con las extranjeras.

1588.—Es la moneda lenguaje universal de la industria y mercadería intermedia que ejerciendo las funciones de agente general de los cambios, facilita la circulacion de la riqueza. Es tambien la medida comun de los valores, porque en el comercio sirve para término de comparacion, ó significa la unidad á la cual se refiere el precio de todas las cosas.

1589.—Aunque la moneda tenga un valor legal, no por eso debe á la ley su valor natural. La utilidad del oro y de la plata, su rareza, el empeño con que se buscan, el gran coste de su explotacion y la incertidumbre del éxito, son las causas de su grande estimacion. En la materia, pues, y en el arte estriba el valor intrínseco de la moneda, sin que la ley, al fijar el extrínseco, haga otra cosa que determinar relaciones variables de suyo por la influencia de todas las vicisitudes del mercado.

1590.—Como el bien público reclama que la moneda tenga un valor constante y á simple vista conocido para facilitar las transaciones mercantiles, todos los gobiernos se reservaron el monopolio de su fabricacion, é imprimieron en cada pieza la efigie del soberano y el escudo nacional en garantía de su peso y ley.

Así llegó á ser la acuñacion un derecho inherente á la soberanía, quedando la moneda sujeta á la inspeccion de la justicia y de la policía del estado, y descansando en el gobier-

no la pública confianza; por lo cual castigaban las leyes con la última pena al monedero falso (1), rigor hoy templado en el Código penal vigente (2).

1591.—Cuando el príncipe se encarga de fabricar exclusivamente la moneda, puede reservarse un beneficio que cubra los gastos de la acuñacion, ó un precio de monedaje igual sobre poco mas ó menos al coste de la fabricacion por cuenta de los particulares. Una diferencia mayor escitaria la codicia de las personas inclinadas á labrar moneda falsa; de suerte que el gobierno no debe considerar este monopolio como lucrativo, ó como una renta del estado. Sin embargo, naciones hay donde la acuñacion es enteramente gratuita, cubriendo el gobierno su importe á espensas del tesoro.

En España el vendedor de las pastas recibe en la casa de moneda su valor equivalente en especies monetarias con el descuento único de uno por ciento en el oro y dos en la plata, siendo tambien de su cargo la afinacion y el apartado (3).

1592.—No son indiferentes las condiciones artísticas que acompañan á la fabricacion de la moneda, pues deben hacer muy difícil, si no imposible, la falsificacion; y así está mandado que las monedas de oro y plata se acuñen en virola cerrada, á escepcion del duro y medio duro que continuará con virola abierta conservando la leyenda *Ley, Patria* y *Rey* antes establecida (4). La posicion del busto real y los emblemas son diferentes en cada clase de moneda (5).

1593.—La proporcion entre el valor intrínseco y extrínseco de la moneda es la segunda condicion de todo buen sistema monetario, porque cuando el gobierno tasa el valor de cada pieza, determina el que le corresponde por razon de su materia y conforme á su peso y ley; de suerte que la volun-

(1) Leyes 9 y 10, tít. VII, Part. VII y 3—7, tít. VIII, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Arts. 212 y sig.
(3) Real decreto de 15 de abril de 1848, art. 7.
(4) Ley de 1.° de diciembre de 1836.
(5) Real decreto de 15 de abril, art. 6.

tad del príncipe no da, sino supone la comun estimacion. Sería, pues, en vano señalar un valor extrínseco desproporcionado, porque el precio de todas las cosas se ajustaria al intrínseco de la moneda, es decir, al natural y no al arbitrario.

1594.—La ley de todas las monedas de oro y plata españolas acuñadas ó que se acuñen desde la publicacion del decreto citado, es de novecientos milésimos de fino y ciento de liga con el permiso de dos milésimos en el oro y tres en la plata en mas ó en menos (1).

1595.—De los principios expuestos se sigue lo inútil y perjudicial de toda alteracion en el valor de la moneda, sea subiendo el gobierno su estimacion legal, ó sea bajando el peso ó ley de los metales. Además de ser un fraude ó violencia que compromete gravemente la dignidad del estado, no redunda en alivio del erario, porque como el gobierno necesita comprar objetos ó servicios, y crece el precio de todas las cosas en proporcion que el valor intrínseco de la moneda disminuye, se vé obligado á pagar con una mayor cantidad de moneda nueva las cosas que antes compraba con otra menor de la antigua.

«Estas mudanzas (decía un político) que el arbitrio aconseja para remedio del reino, comunmente ceden en su daño. Nadie se atreve á comerciar, hácense inciertos los contratos, los réditos, los tributos, nacen dudas, resultan engaños y se originan pleitos. Auméntanse los precios, no bastan tasas ni penas, porque se retiran las mercancías y vituallas, y cesando la abundancia, suceden el clamor y la queja. Siempre se tuvieron por siglos calamitosos aquellos en que habia mudanza de moneda, especialmente si se formaba con materia menos preciosa, ó se acrecentaba su valor» (2). Niñas de los ojos de la república, llamó á las monedas otro político, que se ofenden si las toca la mano. Deben conservarse puras como la religion, pues don Alonso el Sábio, don Alonso XI y don Enri-

(1) Ibid. art. 2.
(2) *Príncipe perfecto y ministros ajustados* por el P. Mendo, documento XLII.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

DE COBRE.

El medio real.
La décima de real.
La doble décima.
La media décima.

El diámetro de estas monedas es diferente del que tienen las de oro y plata: no llevan impreso el busto real, sino expresado su valor en letras.

El órden de contabilidad para las oficinas del estado y documentos públicos es el siguiente:

Doblon Isabel.	Escudo.	Reales.	Décimas.
1 vale	10	100	1.000
	1 vale	10	100
		1 vale	10

Obsérvese como la idea del gobierno es ajustar poco á poco nuestro sistema monetario al sistema decimal, dejando sin embargo en circulacion los duros, pesetas, medias pesetas, el medio real, las dobles décimas y medias décimas con el carácter de monedas auxiliares. Las monedas corrientes de oro y plata continúan circulando por su valor nominal.

[illegible].—Por último, debe cuidar el gobierno de que guarde equilibrio el valor de la moneda nacional con la extranjera, pues si no hay exacta correspondencia entre la moneda que se escoge como tipo y la otra que expresa la cantidad variable, el cambio será constantemente desfavorable á la nacion cuya moneda fuere mejor, ó estuviere menospreciada en su relacion con las extrañas (1). El efecto natural de esta falta de equilibrio es que la moneda de ley mas alta se exporte en cambio de otra de ley inferior, se funda y vuelva el

(1) Los cambios de España por determinadas monedas extranjeras se arreglan segun el real decreto de 13 de febrero y la real órden de 10 de junio de 1847.

que el II que las alteraron, pusieron en gran peligro el reino y sus personas (1).

La ciencia económica ha ilustrado este punto demasiado, para temer que se reproduzcan aquellos errores de los cuales hay restos todavía en leyes no muy lejanas (2).

1566.—La tercera condicion del sistema monetario es su uniformidad en todo el reino, es decir, que haya una sola moneda nacional en vez de tantas provinciales que antes se conocian en España y tenian curso legal. Esto facilita las transaciones mercantiles como la igualdad de pesos y medidas, y estrecha los vínculos del estado.

1597.—En todos los dominios españoles la unidad monetaria es el *real*, moneda efectiva de plata.

Las monedas que se acuñan con posterioridad al decreto citado, son:

DE ORO.

El *doblon* de Isabel, valor de 100 reales, peso de 167 granos y talla de 27 $^{6}/_{10}$ en cada marco. Su permiso ó tolerancia en mas ó en menos para que el gobierno apruebe ó desapruebe las rendiciones, es de 10 granos por marco, y el de los particulares á fin de admitir ó reusar legalmente las monedas, un grano.

DE PLATA.

	Valor en reales.	Talla en el marco de 4,608 granos.	Permiso del gobierno por marco.	Tolerancia de los particulares por marco.
El *duro*.....	20	8 $\frac{2}{4}$	13 granos.	3 granos.
El *medio duro* ó *escudo*.....	10	17 $\frac{1}{4}$	id.	2
La *peseta*.....	4	43 $\frac{2}{4}$	23	1 $\frac{1}{4}$
La *media peseta*.....	2	87 $\frac{1}{2}$	id.	id.
El *real*.....	1	175	1	1

(1) *Empresas políticas*, por D. D. Saavedra y Fajardo.
(2) Véase el tít. XVII, lib. IX, Nov. Recop.

DE COBRE.

El medio real.
La décima de real.
La doble décima.
La media décima.

El diámetro de estas monedas es diferente del que tienen las de oro y plata; no llevan impreso el busto real, sino expresado su valor en letras:

El órden de contabilidad para las oficinas del estado y documentos públicos es el siguiente:

Doblon Isabel.	Escudo.	Reales.	Décimas.
1 vale	10	1,000	1,000
	1 vale	10	100
		1 vale	10

Obsérvese como la idea del gobierno es ajustar poco á poco nuestro sistema monetario al sistema decimal, dejando sin embargo en circulacion los duros, pesetas, medias pesetas, el medio real, las dobles décimas y medias décimas con el carácter de monedas auxiliares. Las monedas corrientes de oro y plata continúan circulando por su valor nominal.

1598.—Por último, debe cuidar el gobierno de que guarde equilibrio el valor de la moneda nacional con la extranjera, pues si no hay exacta correspondencia entre la moneda que se escoge como tipo y la otra que expresa la cantidad variable, el cambio será constantemente desfavorable á la nacion cuya moneda fuere mejor, ó estuviere menospreciada en su relacion con las extrañas (1). El efecto natural de esta falta de equilibrio es que la moneda de ley mas alta se exporte en cambio de otra de ley inferior, se funda y vuelva el

(1) Los cambios de España por determinadas monedas extranjeras se arreglan segun el real decreto de 18 de febrero y la real órden de 10 de junio de 1847.

comercio á importar el mismo metal, representando mayor suma de valores. El valor nominal será el mismo seguramente; pero no el real, porque habrá disminuido en razon de la diferencia entre la ley de la moneda nacional y la extranjera, multiplicada por la cantidad de metal exportado y vuelto á importar bajo otra forma.

Tal ha sucedido á la España en sus relaciones comerciales con la Francia. El valor de 19 reales reconocido por nuestro gobierno á su moneda llamada vulgarmente *napoleones*, muy superior con respecto al peso y ley de la plata, nos ha causado pérdidas enormes, acabando por despojarnos de casi toda la moneda nacional que inspiraba una confianza sin límites en los mercados mas remotos del mundo. El único medio eficáz de atajar estas pérdidas es restituir á cada especie monetaria su valor intrínseco, ó bien labrar nueva moneda igualando su ley con la de ley mas baja.

CAPÍTULO XXVII.

De la policía comercial.

1599.—Matrícula de comerciantes.
1600.—Corredores ordinarios.
1601.—Corredores intérpretes de navíos.
1602.—Agentes de cambios y corredores de bolsa.

—

1599.—Hay ciertas reglas que la ley establece y la administracion aplica, cuyo fin es precaver los fraudes y asegurar por este medio la libertad misma de los contratos.

Tal es el objeto de la matrícula de los comerciantes, en la cual deben inscribirse todos los que, teniendo por ocupacion habitual y ordinaria el tráfico mercantil, quieran gozar de los privilegios y beneficios concedidos á esta clase por razon de la profesion á que pertenecen (1).

Hállase abierto dicho registro en las capitales de provincia y lo lleva el secretario del gobierno político, quien es

(1) Código de comercio, art. 22.

responsable de la legalidad y exactitud de sus asientos (1).

1600.—Los corredores ordinarios de plaza tambien están sujetos á la inspeccion administrativa como agentes auxiliares del comercio. Los aspirantes acreditan su aptitud ante el gobernador de la provincia, y esta autoridad eleva su propuesta en terna al gobierno, para que recaiga el nombramiento real en alguno (2).

En las plazas donde los corredores de número sean mas de diez forman una corporacion que se denomina colegio, y se reunen para tratar de la policía y buen gobierno de la misma corporacion, y evacuar los informes que se les exijan por las autoridades competentes sobre objetos de su instituto (3).

1601.—En todos los puertos de mar habilitados para el comercio extranjero, debe haber corredores intérpretes de navíos en número proporcionado á la extension de sus relaciones mercantiles, siendo preferidos para estos cargos los corredores ordinarios de la plaza, si poseen dos idiomas vivos de Europa. Su nombramiento y sus condiciones de aptitud están subordinadas á las mismas reglas que rigen para los corredores ordinarios (4).

1602.—Los agentes de cambios y los corredores de bolsa intervienen exclusivamente en las negociaciones propias de este lugar de contratacion (5), perteneciendo á los primeros la intervencion en todas las negociaciones de efectos públicos, y á los segundos las demás del tráfico comercial no reservadas á los agentes (6).

Tambien estos agentes de cambios se reunen en corporacion y forman un colegio regido por una junta sindical, cuyas facultades son asimismo de policía y buen gobierno (7).

(1) Ibid. art. 23 y reales órdenes de 30 de mayo y 25 de noviembre de 1836.
(2) Código de comercio, arts. 70 y 71.
(3) Ibid. art. 111.
(4) Arts. 729 y 730.
(5) Real decreto de 5 de abril de 1846, art. 17.
(6) Ibid. arts. 48, 49 y 50.
(7) Arts. 97 y sig.

El oficio de agente de cambios se confiere por real nombramiento prévia la calificacion de idoneidad, en la forma señalada por el código de comercio para los corredores (1)

Todas las demás disposiciones relativas á la capacidad legal de las personas, á la forma de los contratos, á su fuerza obligatoria, á la responsabilidad de los contrayentes y de sus intermediarios, etc., entra en la competencia del derecho mercantil y no cae bajo el dominio de la administracion (2).

TITULO IV.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO A LAS COSAS.

CAPÍTULO I.

De las contribuciones.

1603.—Sacrificios que la administracion impone á la propiedad para mejor defenderla.
1604.—Contribuciones.
1605.—Principios constitucionales.
1606.—Clasificacion de las contribuciones de España.

1603.—Así como la libertad se mantiene á expensas de la libertad, así la propiedad se compra con la propiedad. El dominio ilimitado que la naturaleza concede al hombre en las cosas vacantes ó producidas por medio de su trabajo, lleva implícita la condicion de una precaria existencia, porque no hay garantías para su posesion constante, ni para su tranquilo goce. Las leyes protectoras de la propiedad, convirtiendo lo absoluto en relativo, cercenan el primitivo poder del propietario; péro al mismo tiempo, transformando el derecho en hecho, afianzan el dominio privado.

(1) Arts. 53 y 54.
(2) A mayor abundamiento véanse la ley de 10 de setiembre de 1831, los reales decretos de 5 de abril de 1846 y 30 de setiembre de 1847 y la real órden de 2 de julio de 1845.

La administracion por otra parte debe proveer á las necesidades públicas, ya procurándose medios ó recursos con que comprar objetos ó pagar servicios, ya imponiendo servidumbres á la propiedad particular en bien del estado, y ya exigiendo el sumo grado de sacrificio al individuo al expropiarle por causa justificada de utilidad comun.

1004.—Son las contribuciones la primera deuda de la propiedad, y su conjunto forma la renta de un estado. El gobierno no puede ni debe ser productor á semejanza de los particulares; y por eso, para subvenir á las cargas públicas, pide al individuo una parte alicuota de su fortuna que cada miembro de la sociedad cede por el bien general.

A los economistas incumbe el exámen de las teorías relativas á la contribucion ó la ciencia pura de los impuestos, y á nosotros nos pertenece el estudio de las leyes que regulan este servicio administrativo.

1005.—No puede imponerse ni cobrarse ninguna contribucion ni arbitrio que no estuviere autorizado por la ley de presupuestos ú otra especial segun la Constitucion (1). Hay una razon política del artículo citado, la necesaria intervencion, la justa vigilancia del poder legislativo en los actos del ejecutivo, porque negar á un ministerio los recursos para gobernar, equivale á declarar que no posee la confianza de las Córtes, y que no existe la conveniente armonía entre los poderes constitucionales; y hay además otros motivos mas cercanos á la administracion, á saber, la seguridad de la propiedad y la limitacion de los gastos á lo que exigen las verdaderas necesidades del estado.

Sin aquella garantía el gobierno pudiera pedir al propietario una cuota parte de sus rentas sin tasa, y aun demandarla el todo; y quien fuere dueño absoluto de toda la renta, pronto atentará contra el capital. Sin dicha garantía la riqueza contribuyente será la medida de los gastos públicos, y no estos el límite de la contribucion, porque el derecho de la sociedad á la hacienda del individuo tanto se extiende

(1) Art. 76.

cuanto las necesidades públicas alcanzan. Lo arbitrario en materia de impuestos destruye la propiedad por dos caminos; convirtiendo el dominio pleno en usufructo, y despojando al propietario de lo supérfluo, y de ambos modos secando las fuentes de la produccion, se aniquila la riqueza nacional.

1606.—Divídense nuestras contribuciones en generales y locales: las primeras son comunes á todo el reino y satisfacen las necesidades de la nacion; y las segundas son especiales á ciertos territorios y se aplican á cubrir las de una provincia ó pueblo. Aquellas se comprenden bajo el nombre genérico de contribuciones, y estas se denominan repartimientos ó arbitrios locales.

ARTÍCULO 1.°—Contribuciones generales.

1607.—Contribuciones generales.
1608.—DIRECTAS.
1609.—*Contribucion de inmuebles, cultivo y ganadería.*
1610.—Repartimiento.
1611.—Cobranza.
1612.—Los procedimientos son gubernativos.
1613.—Observacion.
1614.—*Subsidio de la industria y del comercio.*
1615.—Diferencia de los derechos segun las categorías.
1616.—Formacion de matrículas y distribucion en categorías.
1617.—*Regalía de aposento.*
1618.—*Renta de la poblacion.*
1619.—*Veinte por ciento de propios.*
1620.—INDIRECTAS.
1621.—*Contribucion de consumos.*
1622.—Depósitos domésticos.
1623.—Recaudacion.
1624.—Encabezamientos.
1625.—Administracion y arriendos.
1626.—*Derecho de hipotecas.*
1627.—Base de la contribucion.
1628.—Oficina de registro.
1629.—*Rentas estancadas.*
1630.—*Aduanas.*
1631.—Supresion de las interiores.
1632.—Otras contribuciones y rentas.

1607.—Las contribuciones propiamente dichas ó las cargas reales extensivas á toda la monarquía, se clasifican en directas ó indirectas segun la base en que descansan ó la riqueza gravada.

1608.—Son directas:

1609.— I. La de *inmuebles, cultivo* y *ganadería* que se

exige por medio de repartimiento del producto líquido de las tierras, edificios, censos ó pensiones y salinas particulares, salvos los casos en que gozan estos bienes de exencion absoluta ó parcial, temporal ó permanente (1).

1810.—La Diputacion reparte el cupo principal y cantidades adicionales para atender á los gastos de repartimiento y cobranza y á los de interés comun entre los pueblos de la provincia; y cada Ayuntamiento asociado con un número igual de peritos repartidores, fija las cuotas individuales.

Los contribuyentes presentan relaciones juradas de sus prédios rústicos y urbanos, censos, foros ú otra cualquiera carga permanente impuesta sobre bienes inmuebles, con expresion de su valor en renta deducidas las pensiones ó gravámenes á que estuvieren sujetos. Los peritos repartidores con presencia de estos datos hacen la evaluacion tomando un período de ocho ó diez años y deduciendo un término medio, para compensar los accidentes prósperos y adversos que alteran los productos y gastos de las fincas y los precios de los frutos.

Forman despues el padron general de la riqueza inmueble del pueblo, lo presentan al Ayuntamiento y este lo expone por espacio de quince dias á lo menos en un parage público, durante cuyo plazo todo contribuyente por sí ó por apoderado puede hacer sus reclamaciones.

Rectificado el padron y recibido el cupo señalado al pueblo, debe el alcalde reunir inmediatamente al Ayuntamiento y convocar á un número igual de mayores contribuyentes para acordar las cantidades adicionales con que haya de ser recargado. En seguida se ejecuta el repartimiento, fijando el tanto por ciento con que la riqueza general imponible deba contribuir, y determinando los repartidores las cuotas individuales en esta proporcion conforme al líquido comun de cada contribuyente. Se expone el repartimiento por otros quince dias, se oyen y deciden las reclamaciones de los intere-

(1) Ley de presupuestos art. 2, y real decreto de 23 de mayo de 1845.

sados, y lo aprueba definitivamente el gobernador de la provincia.

La contribucion recae sobre los productos líquidos del año mismo en que se realiza el pago, y la ley hace responsable á la persona ó personas que perciban dicho producto, si bien lo exige al poseedor de las fincas ó dueño de los ganados al vencimiento de cada plazo de cobranza. A falta de propietario se exige la cantidad total señalada á las fincas, del arrendatario, colono ó inquilino, salvo su derecho para descontar estos de la renta la parte de cuota que al primero corresponda.

El pago de esta contribucion se verifica por mensualidades anticipadas, entendiéndose vencido el plazo para el pago el dia cinco de cada mes.

No se admite la suspension del pago de cuota legalmente impuesta á pretesto de reclamacion pendiente; y si esta se resolviere en favor del contribuyente, le será abonada la cantidad indebidamente satisfecha en el pago ó pagos inmediatos; y si no quedase sujeto á ninguno, le será devuelta íntegra ó el exceso.

Ninguna cuota no reclamada por espacio de dos años es exigible del contribuyente.

1011.—La cobranza se ejecuta por medio de cobradores nombrados por los Ayuntamientos bajo fianzas que estos señalan y aprueban. No obstante, la administracion se encarga desde luego de ella en las capitales de provincia, y se propone extenderla poco á poco á los demás pueblos. Y en efecto, si razones de economía pudieran tal vez aconsejar el primer sistema, otros graves motivos obligan á desecharlo, porque ni los Ayuntamientos deben perder el carácter de autoridades domésticas y tutelares, ni el gobierno quedar á merced de una corporacion ó alcalde en quienes ejerce escaso influjo, para el exacto desempeño de un servicio administrativo del cual pende la diaria existencia del estado.

Los cobradores recaudan de los contribuyentes, piden oportunamente el apremio contra los morosos, vigilan sobre la exactitud y puntualidad de la ejecucion, solicitando de la

autoridad competente las providencias de correccion convenientes y responden con sus fianzas de los atrasos á que dieren lugar con su negligencia. Donde la cobranza estuviere á cargo de los Ayuntamientos, tienen los alcaldes una intervencion inmediata con facultad de suspender á los cobradores que no cumplan exacta y puntualmente con sus obligaciones.

1612.—Todos los procedimientos de la cobranza, sin esceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas que tomen parte en ella ó en los repartimientos, se consideran gubernativos; de manera que mientras se trate del interés directo de la hacienda pública, no pueden los jueces ni los tribunales entorpecer la accion del gobierno y de sus delegados (1).

1613.— Parece sin embargo que bien hubiera podido la ley otorgar sin mengua del poder ejecutivo, una garantía á la propiedad, autorizando al contribuyente á reclamar por la via contenciosa ante el Consejo provincial, si la providencia gubernativa del Ayuntamiento le causase agravio, y el gobernador de la provincia, en vez de enmendarla, la confirmase. Es seguramente el impuesto un gravámen de la riqueza; pero la ley no impone esta carga sino en proporcion á los haberes de cada uno (2): de donde se infiere que cuando la administracion falta á las reglas de la equidad en el repartimiento de las contribuciones, viola el derecho de propiedad y comete un esceso de poder en daño de particulares que deben hallar amparo en los tribunales contencioso-administrativos.

1614.— II. El *subsidio de la industria y comercio* al cual está sujeto todo español ó extranjero que ejerza cualquiera industria, comercio, profesion, arte ú oficio no comprendido en las exenciones que la ley declara (3).

1615.—La ley adopta dos tipos para determinar las cuo-

(1) Real decreto de 23 de mayo de 1845, arts. 11—63.
(2) Constitucion, art. 6.
(3) Ibid. art. 6 y reales decretos de 23 de mayo de 1845, 27 de marzo de 1846 y 19 de mayo de 1848.

tas individuales, á saber: 1.° que el derecho señalado á cada profesion, industria ó comercio sea proporcionado á la escala de la poblacion; y 2.° que en vez de un derecho uniforme para cada clase, haya tres derechos fijos, pero diferenciales entre sí segun las categorías en que se subdividen las clases ó profesiones expresadas en la tarifa. La aplicacion á las tres categorías del total de individuos matriculados, debe hacerse por regla proporcional, de modo que resulte en cada categoría un número igual de contribuyentes de la industria, comercio ó profesion que sea objeto de la subdivision de las respectivas clases. Si resultan impares, se aplican uno por uno de menor á mayor, para que la falta de contribuyentes aparezca en la clase superior y no inferior.

1616.—Esta clasificacion se verifica reuniéndose todos los comprendidos en una clase en el sitio y hora que la administracion ó el alcalde del pueblo señalaren, y formando una lista numérica de todos los matriculados, y colocándolos por el órden de mayores capacidades pecuniarias. Esta lista, rectificada despues de haber oido las reclamaciones de los que se consideren agraviados, y aprobada definitivamente por el gobernador de la provincia, sirve á la administracion para proceder á distribuirlos en las tres anteriores categorías.

La administracion en las capitales de provincia y cabezas de partido, y los alcaldes en los demás pueblos, forman anualmente la matrícula de los individuos sujetos á la contribucion industrial, cuya aprobacion definitiva corresponde al gobernador de la provincia (1).

Esta contribucion tambien puede ser recargada con cantidades adicionales para atender á gastos generales, provinciales ó locales de interés comun.

1617.— III. La *regalía de aposento* que es una carga fija sobre ciertas casas de Madrid en subrogacion del derecho á su mitad material que tenian los reyes desde Felipe II para su alojamiento propio y el de su comitiva.

(1) Reales decretos de 23 de mayo de 1845, arts. 19—23 y 27 de marzo de 1846, arts. 1—8.

1618.— IV. La *renta de la poblacion* ó el producto de los censos enfitéuticos y reservativos con que se dieron á los nuevos pobladores las casas y tierras de los moriscos expulsados del reino de Granada.

1619.— V. El *veinte por ciento de propios* ó sea la quinta parte del producto líquido de estos bienes de los pueblos.

1620.—Son indirectas:

1621.— I. La *contribucion de consumos* ó los derechos que se exigen por el de especies determinadas, á saber, vino, aguardiente, licores, aceite de olivo, carnes, sidra y chacolí, cerveza y jabon (1).

Para el pago de esta contribucion no se establece diferencia entre las especies de produccion nacional, colonial ó extranjera. Tampoco se concede exencion total ni parcial en favor de persona alguna, corporacion ó establecimiento cualquiera que sea su clase.

Satisface los derechos el consumidor, cuando lo fuere de especies de su propia cosecha, fabricacion, comercio, tráfico ó granjería; y el vendedor, cuando lo sea para el consumo inmediato de la especie.

1622.—A los cosecheros de vino, sidra y aceite, y á los fabricantes de cerveza, aguardiente, licores y jabon, dispensa la ley el beneficio del depósito doméstico sin pago de derechos, por las especies de su cosecha á los primeros y por las de su fabricacion y materias primeras á los segundos, con licencia de la administracion. Del mismo favor gozan los negociantes ó especuladores en grueso.

La liquidacion de los derechos que adeuden estos depósitos se ejecuta cada tres meses.

Los cosecheros de vino que limitan su depósito á las especies de su propia cosecha están sujetos á un aforo despues de cerrada aquella, y á un reaforo al tiempo de recoger la inmediata; pero no pueden hacer ventas ni extracciones sin dar conocimiento á la administracion, y sin pagar los derechos de las que ejecuten para el consumo del pueblo.

(1) Ley de presupuestos, art. 7 y reales decretos de 23 de mayo de 1845 y 25 de febrero de 1848.

En los depósitos establecidos para el comercio ó negociacion en grueso de líquidos, es libre el movimiento interior y beneficio de estos, sometiéndose tan solo á la intervencion de la administracion en cuanto á las introducciones y extracciones y al pago de los derechos de consumo, si tambien se destinan al inmediato del pueblo.

1033. — Para su recaudacion se han establecido fielatos en casi todos los pueblos ú oficinas de registro donde se reconocen los artículos que se introducen y se exigen los correspondientes derechos, si se destinan al consumo de sus habitantes.

En los pueblos donde no puedan organizarse los fielatos con el conveniente resguardo, la venta al pormenor de las especies sujetas al derecho de consumo debe hacerse precisamente en puestos públicos establecidos con la licencia y bajo la vigilancia de la administracion.

La fabricacion del aguardiente, licores, cerveza y jabon se hallan tambien sujetas á la inspeccion administrativa para evitar todo fraude en perjuicio de la hacienda pública.

1034.—Mas como esta fiscalizacion así en cuanto á la industria como respecto al comercio es odiosa al contribuyente, molesta para la administracion y atentatoria contra la justa libertad del trabajo, la ley abre la puerta á los encabezamientos ó contratos alzados entre la hacienda y los pueblos ó particulares.

Los encabezamientos son generales cuando se contratan con los Ayuntamientos por los derechos de todos los ramos en sus respectivos pueblos; y parciales si se celebran directamente por los cosecheros ó fabricantes de una especie determinada.

Todo contrato de encabezamiento lleva implícita la condicion de quedar mancomunadamente responsables al pago de la cantidad estipulada los bienes de todos los individuos en cuyo nombre y representacion se celebre.

Ningun encabezamiento puede otorgarse por menos de un año, ni por mas de tres; pero se entiende prorogado de año en año, si antes del 1.° de setiembre del último del con-

trato, no presenta por escrito una de las partes á la otra la declaracion de desistimiento ó rectificacion.

1625.—La administracion recauda por sí los derechos de consumo, ó celebra arrendamientos bien parciales, es decir, de los correspondientes á una especie, bien totales ó de cuantos comprende el consumo de un pueblo. Estos arriendos se sacan á pública subasta por el término de veinte dias y se adjudican al mejor postor. Reglamentos especiales fijan los trámites de los remates y las condiciones comunes á todos los arriendos.

1626.— II. El *derecho de hipotecas* ó el impuesto sobre toda traslacion de bienes inmuebles, ya sea en propiedad, ya en usufructo, y sobre todo arriendo ó subarriendo, imposicion ó redencion de censos ú otras cargas, escepto las exentas por la ley (1).

Paga este derecho en las traslaciones de bienes inmuebles sea en propiedad, sea en usufructo, el adquiridor; en los arriendos el propietario ó usufructuario; en los subarriendos el arrendatario que cede ó traspasa sus derechos; en las imposiciones de censos ú otras cargas las personas en cuyo favor ceden, y en las redenciones quien redime.

1627.—Para determinar el derecho se deduce del valor total de las fincas el importe de las cargas con que estuviere gravada, de suerte que no se exija sino con respecto al precio líquido desembolsado por el adquiridor.

1628.—En todos los pueblos cabezas de partido judicial hay una oficina de registro en donde se toma razon de los actos de traslacion de propiedad ó usufructo de cualesquiera bienes inmuebles. Estas oficinas, sin perjuicio de su dependencia de la autoridad judicial como depósito y garantía de los actos civiles, se hallan bajo la de las administraciones de la hacienda pública, como encargadas de la recaudacion.

Todo título ó documento que estando sujeto al registro

(1) Ibid. art. 14 y reales decretos de 23 de mayo de 1845 y 11 de junio de 1847.

de hipotecas aparezca sin la nota correspondiente que acredite haber llenado aquel requisito, se declara de ningun valor en juicio y fuera de él (1).

La mayor utilidad del derecho de hipotecas no consiste en constituir una nueva renta á favor del tesoro, sino en su carácter de contribucion estadística, ó considerada como un medio supletorio de averiguar dentro de cierto período por el movimiento de la riqueza inmueble, su verdadero valor y calcular la extension de la materia contribuyente.

1829.—Las *rentas estancadas* de la sal, tabaco, papel sellado, documentos de giro y proteccion y seguridad pública, pólvora, naipes, etc.; verdaderos monopolios que el gobierno ejerce para aumentar con sus productos los ingresos del tesoro.

1830.— IV. Las *aduanas*, ó el producto de los derechos que se pagan á la importacion y exportacion de los frutos y artefactos comprendidos en el arancel (2).

1831.—En época no lejana fueron suprimidas las aduanas interiores, quedando tan solo una línea en las costas y fronteras donde se verifica el registro, y otra para el contraregistro, mediando entre ambas una zona no menor de una legua ni mayor de cinco. Era la mente del gobierno autor de esta reforma, que el tráfico y circulacion de los géneros, frutos y efectos extranjeros y coloniales fuese desde entonces completamente libre en lo interior del reino; de suerte que las pesquisas del resguardo no se extendian mas acá de los puntos de confrontacion.

Mas sean los vicios de la administracion, las dificultades de la práctica, ó lo que es mas probable, el aislamiento absoluto de una providencia que no debiera dictarse sola, sino ir encadenada con todo un sistema liberal de aduanas, y principalmente con la modificacion de nuestros aranceles; es lo cierto que el gobierno hubo de mostrarse perplejo é

(1) Real decreto de 23 de mayo, arts. 2—17.
(2) Reales órdenes de 1.° de agosto y 25 de octubre de 1847, instruccion de 18 de agosto del mismo año, real decreto de 15 y real órden de 25 de mayo de 1848, y ley de 17 de julio de 1849.

irresoluto y dictar medidas severas represivas del contrabando, declarando por punto general que ni los géneros estancados, ni los prohibidos á comercio gozasen de las franquicias otorgadas á los demás, y mandando que fuesen aprehendidos donde quiera que los encontrasen.

1632.—Y por último, las *loterías*, *casas de moneda*, *indulto cuadragesimal* y otras contribuciones de menor importancia en el ramo de Hacienda: *correos*, *montes y plantíos*, *pósitos*, *arbitrios de sanidad é imprenta nacional* en Gobernacion: *instruccion pública*, *portazgos*, *canales*, *puertos y faros* en Comercio; y algunas rentas mas dependientes de Estado, Guerra y Marina.

Artículo 2.°—Repartimientos y arbitrios.

1633.—Contribuciones locales.
1634.—Repartimientos y arbitrios.
1635.—Cuando son inadmisibles.
1636.—Formalidades para imponerlos.
1637.—Necesidad de fijar un máximo por la ley.
1638.—Límites señalados por el gobierno.

1633.—Son estos gravámenes contribuciones locales que se aplican á los gastos de interés comun de un pueblo ó provincia, de donde nace su division en provinciales y municipales.

1634.—Cuando resulta un déficit en el presupuesto provincial ó municipal, debe cubrirse por el órden siguiente:

I. Recargando los repartimientos de la contribucion territorial ó los cupos que gravan el producto líquido de los bienes inmuebles, cultivo y ganadería.

II. Exigiendo una cantidad adicional á las cuotas del subsidio de la industria y del comercio.

III. Imponiendo arbitrios ó recargos sobre especies de consumo comprendidas en la tarifa de los derechos de esta contribucion.

IV. Gravando las demás especies de consumo exentas por la hacienda.

V. Y en fin, sujetando á contribucion otros objetos, sean ó no artículos de consumo, con la autorizacion competente (1).

1635.—Estos medios de cubrir las necesidades locales son inadmisibles:

I. Si la administracion de los fondos comunes no está arreglada y es susceptible de mas valores.

II. Si existen débitos realizables en primeros ó segundos contribuyentes.

1636.—Las Diputaciones proponen á la aprobacion del gobierno los arbitrios necesarios para cualquier objeto de interés provincial (2), y los Ayuntamientos deliberan sobre la supresion, reforma, sustitucion y creacion de arbitrios, repartimientos ó derechos municipales (3). De esta manera se concilian los intereses de la administracion central y local, y el bien de cada pueblo con el bien del estado.

Las propuestas de arbitrios y repartimientos vecinales deben elevarse por el gobernador de la provincia al gobierno, sin cuya aprobacion no pueden exigirse. Fúndase esta doctrina en dos razones: la primera es el derecho de tutela que el gobierno ejerce en todas las corporaciones, y así las protegeria aun contra su escesivo celo, cuando fuese tal que no reparasen en comprometer su fortuna haciendo mejoras demasiado costosas para sus recursos; y es la segunda el deber de velar por la conservacion del estado que no puede subsistir sin contribuciones, ni estas recaudarse donde las fuentes de la riqueza pública se hallan agotadas con impuestos provinciales ó municipales.

Por la misma causa los repartimientos y arbitrios destinados á gastos locales se exigen como recargo y adicion á los respectivos cupos de la contribucion territorial ó industrial (4), y no segun bases arbitrarias, porque no debe quedar á merced de un Ayuntamiento ó Diputacion alterar el

(1) Instruccion de 8 de junio de 1847, art. 1.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 55, §. 4.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, art. 81, §. 7.
(4) Instruccion cit. art. 2.

sistema de imposicion consagrado en una ley, ni cegar los manantiales de riqueza que el gobierno dejó abiertos.

1637.—Mas si conviene que la administracion superior ejerza este derecho de inspeccion y vigilancia en cuanto á repartimientos y arbitrios, tambien importa que el poder legislativo señale ciertos límites á su autoridad para que el uso legítimo no degenere en abuso. En vano será poner coto al gobierno en punto á contribuciones generales, si le dejan expedita su accion con respecto á los impuestos locales, porque de ambas maneras faltan las necesarias garantías á la propiedad. La ley debe, pues, fijar el máximo de la cantidad con que puede ser recargado cada pueblo ó provincia para gastos de interés comun.

1638.—A falta de ley, el gobierno se trazó á sí mismo los siguientes confines:

I. Todo recargo á la contribucion territorial con destino á cubrir el déficit de un presupuesto municipal, no puede esceder de la cuarta parte del cupo de cada pueblo; y si se aplica á gastos provinciales es su límite la décima parte de los cupos totales de la provincia, ó sea el diez por ciento del respectivo á cada pueblo (1).

II. Cuando el recargo hubiere de hacerse en la contribucion industrial y de comercio, tampoco debe la cantidad adicional esceder de la cuarta parte del importe de la matrícula de cada pueblo, ni de la décima en cuanto á las provincias (2).

III. El máximo de recargo en las especies de consumo comprendidas en la tarifa, no puede esceder de una cantidad igual al derecho correspondiente al tesoro público, si se aplica su producto á los gastos municipales; y si á los provinciales, se tomarán en cuenta los arbitrios existentes, á fin de no conceder mas que la diferencia hasta el límite que autoriza la ley (3).

(1) Instruccion cit. art. 4, y real decreto de 23 de mayo de 1845, artículo 9.
(2) Instruccion cit. art. 5.
(3) Ibid. art. 6, y real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 7.

Tales son las bases de nuestro sistema tributario: los pormenores relativos al repartimiento y cobranza de las contribuciones nos alejarian demasiado de nuestro intento, el cual se reduce á exponer las cargas reales ó los gravámenes constituidos por la ley en favor de la administracion sobre las cosas.

CAPITULO II.

De la administracion de la hacienda pública.

1639.—Hacienda pública.
1640.—Intervencion del gobierno.
1641.—Reglas de su administracion.
1642.—*Unidad y sencillez.*
1643.—*Igualdad proporcional.*
1644.—*Cobranza fácil y económica.*
1645.—*Estados de ingresos y gastos.*
1646.—Facultades de la administracion de las rentas públicas.
1647.—Procedimientos contra los deudores á la hacienda.
1648.—Pago de las deudas contra el estado.
1649.—Venta y administracion de bienes nacionales y otras fincas.
1650.—Procedimientos para el reintegro de los créditos á favor de la hacienda.
1651.—Responsabilidad de los primeros y segundos contribuyentes.
1652.—Privilegios de la hacienda en concurso de acreedores.

1639.—Constituyen nuestra hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos pertenecientes al estado, cuyos rendimientos forman el haber del tesoro y se aplican al pago de sus obligaciones (1).

1640.—Al gobierno, como gerente de la fortuna nacional, pertenece administrar la hacienda pública, percibiendo los ingresos y ordenando los gastos segun la Constitucion y las leyes de presupuestos bajo la responsabilidad de los ministros, pero no puede enagenar, ni hipotecar los derechos de la hacienda pública, ni someter á juicio de árbitros

(1) Ley de 20 de febrero de 1850, art. 1.

las contiendas que sobre ellos se susciten, sino en virtud de una ley (1), porque estos actos son mas que de simple gestion, y pueden comprometer de una manera grave y permanente los intereses de la hacienda pública.

1641.—La fortuna de los estados, ha dicho un célebre hacendista, se gobierna conforme á los mismos principios que la de los particulares, y el espíritu de órden es, por tanto la primera necesidad de su administracion.

Para que esta sea ordenada y perfecta debe subordinarse á las siguientes reglas:

I. Unidad y sencillez.

II. Distribucion equitativa de las cargas públicas.

III. Percepcion fácil, cómoda y económica de las rentas.

IV. Estados de la administracion claros y sencillos, para que al primer golpe de vista pueda formarse cabal idea de la situacion de la hacienda.

1642.—La unidad se establece separando las partes heterogéneas y reuniéndolas despues para formar un todo homogéneo, es decir, clasificando las rentas, acercando las semejantes y reduciéndolas á sistema. Por medio de la unidad se llega á la sencillez, que consiste en descartarse la administracion de la hacienda pública de cuanto fuere extraño á este servicio, y atraerse todo lo perteneciente.

Segun esta regla:

I. La recaudacion del haber del tesoro hállase á cargo del ministerio de Hacienda y se verifica por agentes del mismo responsables, sujetos á rendicion de cuentas y á prestar fianzas cuando lo exija la seguridad de los fondos al tenor de los reglamentos.

II. Aunque la administracion de las rentas, impuestos ó derechos que en el dia están á cargo de otros ministerios por corresponder á servicios especiales, continúe bajo su direccion, los agentes destinados á su cobranza dependen inmediatamente del de Hacienda en punto á la entrega y aplicacion de dichos fondos y á la rendicion de cuentas.

(1) Ibid. art 5.

III. La suma de los caudales públicos, inclusos los reintegros de pagos indebidos y el producto en venta de los efectos que se enagenen por inútiles é innecesarios en todos los ramos del servicio del estado, se reunen en el tesoro ó sus dependencias, ingresando en sus arcas material ó virtualmente. Quedan, pues, suprimidas las depositarías especiales y acordada la centralizacion absoluta de todos los fondos públicos, porque en realidad no hay en cada estado sino un presupuesto, una cuenta y en fin una caja, siendo las particulares oficinas subalternas (1).

1643.—La igualdad proporcional del impuesto es la condicion mas necesaria de órden y economía, porque sin ella no hay verdad en hacienda, ni justicia en el repartimiento de las cargas entre los contribuyentes. Esta justa proporcion se obtiene reuniendo el gobierno gran copia de datos y noticias estadísticas, asentando las contribuciones sobre bases ciertas, adoptando una série de providencias relativas á determinar las cuotas individuales y deshaciendo los errores ó agravios cometidos en estas operaciones. Tambien conduce á desviar al gobierno de este grande escollo de la administracion, el prohibir se concedan exenciones, rebajas ni perdones de impuestos ó derechos de la hacienda pública sino en los casos y en la forma prescrita por las leyes (2).

1644.—La facilidad, comodidad y economía de la cobranza son prendas seguras de la exactitud del servicio y una muestra clara del respeto que el gobierno profesa á la propiedad particular, no imponiéndole otros gravámenes que los necesarios para la salud del estado. Por esta causa se prohibe el arrendamiento de las rentas públicas fuera de los casos en que se halle expresamente autorizado por las leyes de su creacion ó por otra especial (3). El sistema de los arriendos adolece de gravísimos inconvenientes, porque es la cobranza mas cara de todas, la mas dura y susceptible de abusos; mengua la dignidad del gobierno y le somete

(1) Ley citada, arts. 2 y 3.
(2) Ley de 20 de febrero, art. 4.
(3) Ibid. art. 6.

á la vergonzosa tutela de los hombres de negocios ó aristocracia del dinero.

1645.—Los estados de la hacienda se logran redactando con precision y claridad los presupuestos de ingresos y gastos, y presentando á las Córtes cada año las cuentas del anterior.

1646.—Corresponde á la administracion:

1647.—I. Proceder contra los deudores de la hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados á su favor, cuyos procedimientos son puramente administrativos, sin que puedan pasar á contenciosos, mientras no se realice el pago ó la consignacion de lo líquido en las cajas del tesoro.

1648.—II. Acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites señalados por las leyes de presupuestos, y segun las reglas establecidas para satisfacer las obligaciones del estado. De donde resulta:

I. Que ningun tribunal puede despachar mandamiento de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales públicos, porque solamente son exigibles del estado las obligaciones comprendidas en la ley anual de presupuestos ó reconocidas por leyes especiales.

II. Que los competentes para conocer sobre reclamacion de créditos á cargo de la hacienda pública y en favor de particulares, dictan sus fallos declaratorios del derecho de las partes, y pueden mandar que se cumplan, cuando hubieren causado ejecutoria; pero este cumplimiento pertenece exclusivamente al gobierno.

Ninguna reclamacion contra el estado á título de daños y perjuicios ó á título de equidad es admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando á este el recurso que corresponde por la via contencioso-administrativa, el cual tambien prescribe por el transcurso de dos años á contar de la misma fecha.

Todo crédito cuyo reconocimiento y liquidacion no se haya solicitado con la presentacion de sus documentos justificativos dentro de los cinco años siguientes á la conclusion

del servicio de que proceda, queda prescrito. Esta disposicion no es aplicable á aquellos cuyo reconocimiento y liquidacion hubieren dejado de verificarse por causas independientes de los interesados, siempre que estos justifiquen haber deducido en tiempo oportuno sus reclamaciones y los documentos que las comprueban.

1649.—III. Tambien son actos administrativos la venta y administracion de bienes nacionales y fincas del estado, debiendo ventilarse las contiendas que sobre incidencias de subastas ó arrendamiento de bienes nacionales ocurrieren, ante los Consejos provinciales con apelacion al Consejo Real, si no hubiesen podido terminarse, mediante avenencia, por la via gubernativa.

Las cuestiones de dominio ó propiedad, cuando llegan al estado de contenciosas, pasan á los tribunales de justicia competentes.

1650.— IV. Pertenecen al mismo órden los procedimientos para el reintegro de la hacienda pública en los casos de alcances, malversacion de fondos ó desfalcos cualquiera que sea su naturaleza, y se siguen por la via de apremio mientras solo se dirijan contra los empleados alcanzados ó sus bienes y contra los fiadores ó personas responsables, ya por causa de obligaciones contraidas en las fianzas, ya por su intervencion oficial en las diligencias y aprobacion de estas, y ya por razon de actos administrativos que hubieren ejercido como funcionarios públicos. Mas si contra estos procedimientos se opusieren demandas por terceras personas á quienes ninguna responsabilidad liga con la hacienda pública en virtud de obligacion ó gestion propia ó trasmitida, el incidente se ventila por trámites de justicia ante los tribunales competentes.

1651.—En este procedimiento por apremio se aplican por su órden al reintegro de la hacienda pública:

I. La fianza prestada por el empleado responsable.

II. Los bienes muebles é inmuebles de su pertenencia.

III. Los que poseyeren los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la fianza, no persiguiendo á estos

mientras no se hayan agotado los medios de reintegro contra aquellos.

IV. Si aun así quedare por cubrir el alcance en todo ó en parte, se dirige el apremio contra los jueces ó empleados á quienes debe exigirse la responsabilidad subsidiaria.

1652.—Tiene la hacienda pública derecho de prelacion por sus créditos liquidados en concurrencia con otros acreedores sin otras escepciones que las siguientes:

I. Los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relacion á las fincas comprendidas en la fianza que prestó el deudor á favor de la hacienda, siempre que aquel título no haya caducado legítimamente, y sea su fecha anterior al otorgamiento de la fianza.

II. Los que tengan la misma accion de dominio ó de hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, si el título de aquella accion estuviere vigente; pero quedando á salvo el derecho de la hacienda contra toda enagenacion ó hipoteca de los bienes del deudor, resultando ó pudiendo probarse haber sido simulados, ó haberse hecho en fraude de las acciones del fisco.

III. Las mujeres por su dote entregada y revestida con todas las solemnidades prescritas por el derecho comun, exceptuándose la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento (1).

CAPITULO III.

De la contabilidad.

1653.—Gastos públicos: su clasificacion.
1654.—Gastos generales.
1655.—Condiciones de toda buena administracion de la hacienda pública.
1656.—Contabilidad.
1657.—Presupuestos.
1658.—Cuenta y razon.
1659.—Contabilidad legislativa.
1660.—administrativa.
1661.—judicial.

1653.—Todo gasto público supone una necesidad del estado á cuya satisfaccion se aplica una porcion mayor ó me-

(1) Ley de 20 de febrero, arts. 4—18.

nor de sus rentas. Estas necesidades, y por tanto los gastos á ellas relativos, divídense en *generales* y *particulares*, *ordinarios* y *extraordinarios*, *necesarios* y *fortúitos* ó *imprevistos*.

1654.—De las divisiones dichas la mas importante á nuestro objeto es la primera, y así será la única que expliquemos. Necesidades y gastos generales son los concernientes á toda la sociedad, y particulares ó locales los relativos á una parte, por ejemplo, á una provincia ó pueblo.

1655.—No es posible que haya buena administracion sin conocer las necesidades del estado, los recursos del tesoro y el medio de aplicarlos con verdad y con eficacia. Cuanto mas vasta y complicada fuere la administracion, tanto mas há menester introducir la justicia, el órden y la economía en la hacienda pública.

La justicia, para que cada cual sea retribuido segun su capacidad y sus servicios: el órden, porque la cuenta y razon de los ingresos disminuye los gastos y evita las dilapidaciones, y la economía, principio fundamental de todo gasto público; no esa economía estéril y parcial que se aplica al estado por via de amputacion, sino un sistema de equilibrio entre los ingresos y los gastos y de estos entre sí, en el cual triunfe la ciencia del empirismo y sobre la fuerza prevalezca la razon.

La verdadera economía no consiste en rebajar á ciegas los gastos y mantener la desigualdad en el repartimiento de las cargas, ni en suprimir lo necesario y conservar lo supérfluo; fúndase en regularizar el servicio de tal modo que á menos costa se obtengan iguales resultados, para que el gobierno pueda proveer á todas las legítimas necesidades de la nacion.

1656.—A esto conducen las reglas de una contabilidad sencilla y severa al mismo tiempo, á saber:

1657.—Los presupuestos, ó las cuentas anteriores de ingresos y de gastos, ó el cálculo de lo que el gobierno debe percibir y pagar durante un año económico, apoyado en el conocimiento exacto de las necesidades públicas y de las ren-

tas del estado. Su verdad es hipotética, porque ni siempre el ingreso probable resulta cierto, ni tampoco los gastos previstos corresponden á la cantidad imaginada:

1658.—Y un buen sistema de cuenta y razon que es para la hacienda pública una regla fundamental de órden, y el mejor medio de fiscalizar las operaciones del gobierno en todo cuanto concierne á la fortuna de la nacion.

1659.—Divídese la contabilidad en legislativa, administrativa y judicial. La primera determina las relaciones de la administracion en punto á rentas públicas con los cuerpos legislativos, y fija los principales deberes de las autoridades encargadas por la ley ó por el gobierno de aprovechar los manantiales de la riqueza pública, y de hacer refluir sus beneficios en pro de los pueblos.

1660.—La segunda abraza la universalidad de los hechos relativos á la entrada y salida de caudales en las arcas del tesoro público, y en fin todas las operaciones de la administracion con respecto á ingresos y gastos. Esta multitud de actos administrativos se enlazan entre sí por medio de la unidad de principios, de la uniformidad en el método y de la centralizacion de los resultados parciales y generales, de donde procede la exactitud y regularidad de un servicio tan complicado.

1661.—Por último, la contabilidad judicial comprende la organizacion del Tribunal de cuentas, y su competencia en todos los actos de los cobradores y pagadores de las rentas del estado. Es una jurisdiccion especial á la cual están sujetas cuantas autoridades manejan fondos públicos, y sirve para verificar la exactitud de las que debe someter á su exámen desde el último alcalde hasta el primer ministro de la Corona.

Artículo 1.º—Contabilidad legislativa.

1662.—Presupuestos generales.
1663.—Como se forman.
1664.—Su duracion.
1665.—Créditos supletorios y extraordinarios,
1666.—Los presupuestos son anuales.

1662.—Son los presupuestos generales la cuenta univer-

sal del estado y deben contener el resúmen de todos los presupuestos especiales é individuales, indicando las sumas totales de ingresos y gastos públicos por capítulos y artículos, ó en grandes partidas subdivididas en otras menores.

La clasificacion de los gastos por servicios y de los ingresos segun la índole de las rentas, el órden material, la sencillez en la exposicion de los resultados, son los primeros dotes de un presupuesto fundamental.

1663.—Cada ministerio forma el presupuesto anual de los gastos de su servicio y lo pasa al de Hacienda, por el cual se redacta y somete á la aprobacion de las Córtes el general del estado, presentando al mismo tiempo el de ingresos ó la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones, cuya propuesta debe acompañar siempre á todo proyecto de ley que lleve consigo autorizacion de gasto.

El presupuesto de cada ministerio solo comprende los gastos de su servicio clasificados por capítulos, cada uno de los cuales contiene las atenciones de una misma especie subdivididas en el número de artículos necesarios para determinar los pormenores.

1664.—No se considera vigente ningun presupuesto sino durante el año á que corresponda, debiendo anularse los créditos de que en él no se hubiere hecho uso, á no ser que la ley autorice su permanencia. Sin embargo, para terminar las operaciones de cobranza, liquidacion y pago de obligaciones por servicios hechos en un año, su presupuesto se conserva abierto hasta fin de junio del año inmediato siguiente. Los haberes que queden sin cobrar y las obligaciones no pagadas al cerrarse en aquella fecha el presupuesto, se comprenden como resultas del anterior en el del año corriente por capítulos adicionales y con la debida distincion de servicios.

1665.—Cuando ocurren gastos urgentes y de imprescindible necesidad á juicio y bajo la responsabilidad del gobierno, que no se hallan comprendidos en los presupuestos, el Rey, por medio de un real decreto, concede al ministerio por el cual deban hacerse, un suplemento de crédito, si los

gastos de que se trata corresponden á servicios comprendidos en el presupuesto, y no estándolo, un crédito extraordinario de la cantidad necesaria. En ambos casos se consideran estos créditos como provisionales, hasta que sean aprobados por una ley, para lo cual debe presentarse en la legislatura mas próxima el correspondiente proyecto con los documentos que justifiquen aquella medida.

Los reales decretos concediendo suplemento de crédito ó créditos extraordinarios se expiden en virtud de acuerdo del Consejo de ministros, sin cuya circunstancia no pueden ser ejecutados por el de Hacienda (1).

1066.—Todos los años debe presentar el gobierno á las Córtes el presupuesto general de los gastos del estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos, debiendo sujetar uno y otro primeramente al exámen del Congreso, porque tiene la iniciativa en las leyes relativas á contribuciones y crédito público (2). Esta prerogativa es la mas alta de cuantas poseen los cuerpos colegisladores y el mas firme baluarte de las libertades públicas. Suplir el exámen prolijo de los presupuestos con una autorizacion al gobierno para que continúe cobrando las contribuciones, es abdicar el derecho de inspeccion y censura que el poder legislativo ejerce con respecto al ejecutivo, y renunciar á todo proyecto de reforma y á toda esperanza de economía.

Si es verdad que discutir tantas materias económicas como los presupuestos abrazan, es tarea cansada, no se olvide que sin una discusion ámplia en la cual se sondeen todas las llagas de la sociedad, se expongan todas las miserias de los pueblos, se imaginen recursos y se juzgue en nombre de la nacion contribuyente la política del gobierno dispensador de la fortuna pública, no existe ni aun la imágen del sistema representativo.

(1) Ley de 20 de febrero de 1850, arts. 20—28.
(2) Constit. arts. 36 y 75.

ARTÍCULO 2.°—Contabilidad administrativa.

1667.—Uso de los créditos abiertos en el presupuesto.
1668.—Distribucion mensual de los fondos.
1669.—Centralizacion de las cuentas.
1670.—Presupuestos provinciales.
1671.—Sus ingresos.
1672.—Sus gastos.
1673.—obligatorios.
1674.—voluntarios.
1675.—Presupuestos adicionales.
1676.—Orden de los pagos.
1677.—Cuentas provinciales.
1678.—Empréstitos.
1679.—Presupuestos municipales.
1680.—Ingresos.
1681.—ordinarios.
1682.—extraordinarios.
1683.—Gastos.
1684.—obligatorios.
1685.—voluntarios.
1686.—Aprobacion del presupuesto.
1687.—Déficit.
1688.—Presupuestos adicionales.
1689.—Cuentas del alcalde.
1690.—del depositario.
1691.—Alcances.
1692.—Publicidad.
1693.—Estados de ingresos y gastos de la administracion provincial y municipal.

—

1667.—Cada ministerio hace uso de los créditos que se le han consignado sobre el tesoro para pagar los servicios comprendidos en el respectivo capítulo, sin que pueda aplicarse el sobrante de unos á los servicios de otro distinto; pero sí dentro del mismo capítulo puede aplicarse el sobrante de un artículo á otro artículo que lo hubiere menester.

1668.—El Consejo de ministros aprueba mensualmente la distribucion de fondos por capítulos de los presupuestos de todos los ministerios, con sujecion á la cual satisface el tesoro á cada uno las cantidades que tiene consignadas. Los ministerios, al hacer al tesoro público los pedidos de estas cantidades, deben expresar como requisito indispensable para su pago, el capítulo del presupuesto á que se hayan de aplicar conforme á dicha distribucion.

1669.—Las cuentas particulares de ingresos de los diferentes gefes y empleados públicos se clasifican y ordenan de modo que su reunion produzca las generales. Cualquiera que sea el ministerio del que dependen, rinden mensual y anual-

mente cuenta justificada de su importe á la Contaduría general del reino, la cual, despues del competente exámen ó comprobacion, las pasa al Tribunal de cuentas.

Las de distribucion ó pagos en otros ministerios que el de Hacienda, se reunen en sus respectivas oficinas centrales de contabilidad, y despues del competente exámen y comprobacion, tambien las pasan á dicho Tribunal, remitiendo mensual y anualmente copias autorizadas á la misma Contaduría general.

1670.—La provincia, como unidad administrativa, tiene sus gastos y sus ingresos propios, y de ahí la necesidad de un presupuesto provincial. El gobernador es quien lo forma por su carácter de administrador de la provincia, la Diputacion lo discute y vota aumentándolo ó disminuyéndolo en virtud de delegacion legislativa y como mandataria de los pueblos y lo aprueba el Rey como gefe supremo del estado, en quien reside el derecho de inspeccion y vigilancia y una autoridad de tutela con respecto á todas las corporaciones y establecimientos públicos (1).

1671.—El activo de la administracion provincial se compone:

I. Del producto de los bienes, rentas, derechos y acciones que por cualquier título pertenezcan á la provincia.

II. De las cantidades adicionales al cupo de contribuciones directas con que cada pueblo es recargado para atender á los gastos de interés comun, bien se exijan por medio de una derrama entre los pueblos de la provincia, bien se aumenten en proporcion las cuotas individuales (2).

III. Y del importe de los arbitrios concedidos por el gobierno para cubrir el déficit del presupuesto provincial.

1672.—Su pasivo, ó los gastos de la provincia divídense en obligatorios y voluntarios.

1673.—Llámanse obligatorios los que la administracion provincial no es árbitra de incluir ó desechar, porque la ley

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 60.
(2) Ibid. art. 65.

los considera como necesarios ó forzosos. Es tan profundo el sello de utilidad pública que llevan impreso, que si la Diputacion no votase tal partida ó fuese insuficiente, el gobierno podría disponer su aumento ó inclusion (1).

Son gastos obligatorios:

I. Los que exija la conservacion de las fincas que tuviere la provincia y el alquiler ó reparacion de las que se destinen al uso de establecimientos provinciales.—Son gastos reproductivos concernientes á la gestion económica ó á la administracion de la fortuna provincial, cuya integridad y perpetuidad procura la ley, porque significan intereses generales y permanentes.

II. Las contribuciones correspondientes á las propiedades que posea la provincia.—Es decir, los bienes que constituyen su patrimonio si producen, ó pueden producir una renta á favor de la comunidad (2).

III. Las deudas exigibles de la misma.—Para que sea exigible una deuda contra cualquiera Diputacion, es condicion esencial que se incluya en su presupuesto de gastos obligatorios. El acreedor no puede dirigir ningun apremio ni ejecucion contra dichas corporaciones, porque la contabilidad administrativa está sujeta á reglas muy estrechas de órden y responsabilidad que no pueden alterar los individuos; y como para el pago de las deudas provinciales debe seguirse un procedimiento administrativo, resulta que no puede dirigirse contra los fondos de la provincia ninguna accion judicial (3).

IV. La parte que corresponda á cada provincia para mantenimiento de los presos pobres en las cárceles de las audiencias.—Son gastos de utilidad comun á los pueblos, y así la ley los declara gravámen tambien comun (4).

V. Los gastos de conservacion y reparacion de los puentes y caminos provinciales y demás obras de utilidad parti-

(1) Ibid. art. 64.
(2) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 3.
(3) C. R. 29 de julio de 1846.
(4) Véase núm. 792.

cular de la provincia, ó en las que entre á la parte con el estado ó con otras provincias (1).

VI. Los que ocasionen los museos y bibliotecas provinciales (2).

VII. Los necesarios para los establecimientos de beneficencia é instruccion pública de toda clase que haya ó deba haber en cada provincia con arreglo á las leyes, ó el suplemento de sus gastos, cuando los recursos del establecimiento no alcanzaren á satisfacer sus obligaciones (3).

VIII. Los gastos indispensables para todas las juntas, comisiones ó corporaciones establecidas por punto general en las provincias para cualquier ramo del servicio público (4).

IX. Los gastos que se hagan tanto en la capital como en los distritos para las elecciones de diputados á Córtes y provinciales.

X. La suscripcion al Boletin oficial y á cualquier periódico que establezca el gobierno con el objeto de fomentar la industria ó la instruccion pública (5).

XI. Los gastos de escritorio, estrados, impresiones y correspondencia oficial.

XII. Todos los demás gastos prescritos á las provincias por las leyes, ó que en adelante se prescribieren (6).

1074.—Son gastos voluntarios los no comprendidos en la enumeracion anterior.

La Diputacion no es libre en cuanto á incluir ó excluir los gastos obligatorios, porque representan necesidades de los pueblos que deben ser satisfechas, por cuya razon puede el gobierno aumentarlos; pero en punto á gastos voluntarios dispone á su albedrío, aunque bajo la inspeccion y vigilancia del poder ejecutivo, cuya autoridad tutelar se ex-

(1) Véanse núms. 1349 y 1365.
(2) Reales decretos de 25 de julio y 11 de octubre de 1835, 9 de marzo de 1836 y real órden de 27 de mayo de 1837.
(3) Véanse núms. 905 y 990.
(4) Véase núm. 536.
(5) Reales órdenes de 20 de abril de 1833 y 27 de mayo de 1837.
(6) Ley de 8 de enero de 1845, art. 61.

tiende hasta reducir ó desechar cualquiera partida de esta clase, aunque sin facultades para hacer el menor aumento (1).

1675.—Si aprobado el presupuesto de la provincia se reconociese la necesidad de un aumento de gastos, se forma un presupuesto adicional por los mismos trámites del ordinario.

Cuando por cualquiera causa no se hallase aprobado el nuevo presupuesto á principio del año, continúa rigiendo el del anterior; pero si en 1.° de marzo no hubiere evacuado su informe la Diputacion provincial, el presupuesto sigue sus trámites hasta la definitiva aprobacion del Rey (2).

1676.—Los fondos provinciales se conservan en depósito con la debida separacion de otros cualesquiera. El depositario no hace ningun pago, sino en virtud de libramiento del gobernador y hasta la cantidad incluida en el presupuesto provincial para cada establecimiento, ramo ó servicio público.

1677.—Al principio de cada año se forma la cuenta de los gastos del anterior: la Diputacion la examina y glosa, y con su aprobacion ó con los reparos que ponga, se pasa al gobierno.

1678.—Ninguna provincia puede contraer empréstitos sin estar expresamente autorizada por una ley (3).

1679.—Tiene además cada Ayuntamiento su presupuesto municipal, no solo para atender á los gastos de utilidad comun del pueblo, sino tambien para subvenir á los de la gestion económica de su fortuna ó patrimonio de los vecinos. El alcalde es quien lo forma cada año, y lo discute y vota el Ayuntamiento, aumentándolo ó disminuyéndolo segun lo crea oportuno.

1680.—Los ingresos de los Ayuntamientos divídense en ordinarios y extraordinarios (4).

(1) Art. 64.
(2) Arts. 63 y 65.
(3) Arts. 68, 69 y 70.
(4) Arts. 95, 96 y 97.

1681.—Son ordinarios:

I. Los productos de los propios, arbitrios y derechos de toda especie legalmente establecidos.—Esto es, las rentas de los bienes de propiedad comunal.

II. Los réditos de censos ó de capitales impuestos á interés y los de papel del estado.—Es decir, los derechos útiles de los pueblos que no son de aprovechamiento comun.

III. La parte que las leyes y ordenanzas municipales conceden á los Ayuntamientos en las multas de todas clases.

IV. Y en general todo impuesto, derecho ó percepcion autorizada por la ley.

1682.—Son extraordinarios:

I. Los repartimientos vecinales legalmente hechos.

II. El producto de los empréstitos.

III. El precio en venta de los prédios rústicos y urbanos y de los derechos que se enagenen.

IV. El capital de los censos que se rediman, y el valor del papel del estado que se beneficie.

V. Los rendimientos de las cortas extraordinarias de toda clase de arbolado.

VI. Los donativos, legados y mandas.

VII. Cualquier otro ingreso accidental.

1683.—Los gastos municipales se distinguen como los provinciales, en obligatorios y voluntarios.

1684.—Son obligatorios:

I. Los necesarios para la conservacion de las fincas del comun y para los reparos ordinarios de la casa consistorial, ó el pago de su alquiler, donde no la hubiere propia del pueblo.

II. Los de oficina y pago de sueldos á toda clase de empleados y dependientes que cobran por los fondos del comun.

III. La suscripcion al Boletin oficial de la provincia (1).

IV. Los gastos que ocasionen la instruccion primaria y los establecimientos locales de beneficencia (2).

(1) Reales órdenes de 20 de abril de 1833 y 27 de mayo de 1837.
(2) Véase núm. 906.

V. Los que causaren las quintas (1).

VI. La impresion de las cuentas del comun.

VII. La cantidad que deban adelantar los Ayuntamientos para el socorro de los presos pobres (2).

VIII. El pago de deudas y réditos de censos.

IX. Y todos los demás gastos prescritos por las leyes (3).

Las deudas de los Ayuntamientos deben incluirse para que sean exigibles en el presupuesto de gastos obligatorios como los créditos contra las Diputaciones; de suerte que no hay lugar á proceder ejecutivamente, ni á despachar apremios contra los fondos municipales.

No por eso queda el derecho de los particulares desatendido y sin garantía, pues la ley les ofrece medios de hacer sus reclamaciones en justicia, reservándose la administracion la facultad de examinar antes la legitimidad de los créditos no declarados por una ejecutoria, á fin de determinar si han de incluirse ó no, segun que fuere clara ó dudosa su legitimidad, en el presupuesto ordinario ó en el adicional correspondiente. La Diputacion ó el Ayuntamiento resuelven dentro del preciso término de un mes, contado desde el dia en que fuere entregada la solicitud, y en los diez inmediatos siguientes al último del plazo, elevan una exposicion razonada á la autoridad á quien corresponda aprobar el presupuesto.

El gobernador de la provincia ó el gobierno resuelven á la mayor brevedad lo que estimen justo: si hallan legítimo el crédito, se manda incluirlo en el presupuesto ordinario, ó formar siguiendo los mismos trámites otro adicional; y si no, se autoriza á la Diputacion ó Ayuntamiento para comparecer en juicio.

Mas si la legitimidad de una deuda estuviese declarada por sentencia ejecutoria, el Ayuntamiento ó Diputacion la incluye en el presupuesto bajo su responsabilidad dentro de

(1) Véase núm. 1204.
(2) Véase núm. 792.
(3) Ley de 8 de enero, art. 93.

los diez dias siguientes al en que presentare aquel documento el acreedor (1).

1685.—Cualesquiera otros gastos no especificados anteriormente, son voluntarios.

1686.—Discutido y votado el presupuesto municipal, pasa á la aprobacion del gobernador de la provincia, si la suma no llega á 200,000 rs., y si llega, lo aprueba el Rey, segun aquel principio que la centralizacion crece conforme los negocios son mas graves. Se entiende que los ingresos ordinarios ascienden á 200,000 rs., cuando hubieren llegado á esta cantidad en alguno de los cuatro últimos años.

Los presupuestos de las obras nuevas que se proyecten y de las mejoras y reparos de las antiguas pasan al gobierno para su aprobacion, si el gasto excede de 100,000 rs., y no excediendo las aprueba el gobernador de la provincia.

Si por cualquiera causa no se hallase aprobado el nuevo presupuesto á principio de año, continúa rigiendo el anterior (2).

El gobierno ó el gobernador de la provincia pueden reducir ó desechar cualquiera partida de gastos voluntarios, porque su inclusion ó exclusion es un acto administrativo de utilidad inmediata para el pueblo y de interés remoto para el estado; mas no pueden aumentarlos, porque esto equivaldría á poner en manos del gobierno toda la administracion municipal que es un mandato de los vecinos. En punto á gastos obligatorios, como que son legislativos, posee la facultad de ordenarlos, si se omiten, y de aumentar las partidas, si las sumas votadas son insuficientes. En ambos casos debe ser oido préviamente el Ayuntamiento asociado con un número de mayores contribuyentes igual al de concejales.

1687.—Si el producto de los ingresos ordinarios y extraordinarios no bastase á cubrir el presupuesto de gastos obligatorios, se llena el déficit por medio de un repartimiento ó

(1) Real decreto de 12 de marzo de 1847.—Esta jurisprudencia fué declarada por el C. R. al decidir varias competencias.
(2) Ley de 8 de enero, arts. 98 y 99.

arbitrio que el Ayuntamiento propone y somete á la aprobacion del gobierno; y si aquel impuesto se aplicase á obras de utilidad pública ú otro objeto de gastos voluntarios votados por el Ayuntamiento y aprobados por la autoridad superior, para la votacion y discusion de este nuevo gravámen deben asociarse tambien otros tantos mayores contribuyentes cuantos fueren los concejales.

1688.—Reconocida la necesidad de un aumento de gastos despues de aprobado el presupuesto, debe formarse otro adicional siguiendo los mismos trámites prescritos para el ordinario. En casos urgentes puede el gobernador de la provincia aprobarlo, dando cuenta inmediata al gobierno, aun cuando estuviere reservada á este dicha facultad.

1689.—El alcalde presenta al Ayuntamiento en el mes de enero de cada año las cuentas del anterior, el cual las examina y censura, y con su dictámen las remite el primero al gobernador de la provincia para su aprobacion ó la del gobierno, segun á quien pertenezca aprobar el presupuesto.

1690.—Las del depositario ó mayordomo tambien se presentan al Ayuntamiento para su exámen y censura, y en seguida se remiten al gobernador para su ultimacion en el Consejo provincial, si el presupuesto del pueblo no llega á los 200,000 reales, y llegando, para que con el dictámen de este cuerpo se eleven á la aprobacion del gobierno.

1691.—Si resultase del exámen algun alcance, debe ser inmediatamente satisfecho; y si el interesado quisiere ser oido en justicia, es condicion que deposite préviamente el importe de dicho alcance. De estos recursos conoce el Consejo provincial con apelacion al Tribunal de cuentas.

1692.—Las del alcalde se imprimen y publican si llegan los gastos á 100,000 reales, y si no llégan queda al arbitrio del Ayuntamiento hacerlo, ó no; pero siempre se ponen de manifiesto en la casa consistorial por el término de un mes con los documentos justificativos (1).

1693.—De las cuentas que en virtud de los presupues-

(1) Ibid. arts. 100—111.

tos de ingresos y gastos provinciales y municipales se hubieren formado al tenor de las leyes y reglamentos, deben redactarse y presentarse á las Córtes por el ministerio de la Gobernacion dos estados impresos: uno de los ingresos y gastos provinciales, y otro de los ingresos y gastos municipales con expresion del importe de las rentas, derechos, recargos y arbitrios de aquel orígen, y la inversion de dichos fondos en las obligaciones de la administracion provincial y municipal (1).

Artículo 3.°—Contabilidad judicial.

1694.—Obligacion general de rendir cuentas.
1695.—Tribunal de cuentas.
1696.—Su carácter.
1697.—Su organizacion.
1698.—Sus atribuciones.

—

1694.—Todas las autoridades y agentes del gobierno que administran fondos públicos, deben llevar y rendir una cuenta de los caudales por ellos recaudados y expendidos. Cualesquiera que sean la clase y condicion de los que por comision expresa ó por servicios accidentales tengan parte en aquellas operaciones, quedan por este solo hecho sujetos á la rendicion de cuentas, segun las reglas de justificacion establecidas para cada caso. Es tan esencial, tan inherente al derecho de administrar fondos el cumplimiento de este deber, que la ley prohibe so pena de nulidad que en las negociaciones y comisiones del tesoro y en todo contrato de ejecucion material para atender á algun servicio público, se admita estipulacion ó cláusula que explícita ó implícitamente suprima ó altere las formalidades establecidas para justificar el cargo y descargo de las personas responsables del legítimo empleo de los caudales del estado.

1695.—A este fin se ha instituido el Tribunal de cuentas, cuerpo el mas antiguo de la hacienda, al cual se ha encomendado desde la mas remota antigüedad, inspeccionar la administracion y recaudacion de las rentas públicas.

(1) Ley de 20 de febrero de 1850, arts. 45 y 46.

1696.—El Tribunal de cuentas pertenece al órden administrativo, si bien tiene muchos puntos de semejanza con los del órden judicial. Esta analogía no es mas que aparente y exterior; ni podría ser otra cosa, porque atribuirle una jurisdiccion ordinaria, equivaldria á quebrantar la unidad de la administracion.

Sin embargo, por un motivo especial debe la ley declarar inamovibles á los magistrados que lo componen, aunque delegados del gobierno. Ejercen un derecho de censura, una inspeccion severa en todos los actos del poder ejecutivo concernientes á la administracion de los caudales públicos; ministerio muy delicado y cuyo fiel desempeño pudiera lastimar tanto, que no debemos esperar independencia en sus juicios sin la inamovilidad de los jueces.

1697.—La organizacion actual del Tribunal de cuentas no está conforme con estos principios, si bien parece cercano el momento de su reforma.

Compónense en el dia de un presidente, cinco ministros y un fiscal y ademas una contaduría mayor con dotacion suficiente de contadores y oficiales.

1698.—Compete á esta autoridad exigir las cuentas de los caudales públicos, fenecerlas y cuidar de que la hacienda sea reintegrada de los alcances á su favor, y determinar los casos en que á pedimento de los interesados debe haber lugar á la audiencia en trámites de justicia (1). Otras facultades le corresponden todavía; pero son atribuciones tocantes al órden judicial y no al administrativo, por cuya razon debiera perderlas, devolviendo el conocimiento de los asuntos puramente civiles y criminales en que ahora entiende á la jurisdiccion ordinaria.

(1) Real decreto de 10 de noviembre de 1828.

CAPÍTULO IV.

De las servidumbres públicas.

1699.—Naturaleza de las servidumbres públicas.
1700.—Su division.
1701.—Servidumbres perpétuas.
1702.—temporales.
1703.—Imposicion de servidumbres.
1704.—Indemnizacion.

—

1699.—Consiste la índole de toda servidumbre en limitar el dominio, pues los derechos anejos al prédio dominante son cargas para el prédio sirviente.

Cuando las servidumbres se establecen entre fundos de propiedad particular y con un objeto de interés individual, son de naturaleza privada y entran en la competencia de los tribunales ordinarios; de suerte que todas las cuestiones relativas á este punto pertenecen al fuero civil.

Mas si las servidumbres ligan un fundo particular á una propiedad del estado, provincia ó pueblo con un fin de utilidad comun, entonces son públicas y caen bajo el imperio de la administracion.

Las servidumbres de utilidad pública son una modificacion positiva de la propiedad, y así existen con absoluta independencia de la voluntad de los dueños; no necesitan su consentimiento, porque es la ley quien las impone, tienen una existencia indefinida y recaen siempre sobre bienes inmuebles. Unas veces consisten en abstenerse, otras en permitir y tambien pudieran consistir en hacer, como plantar árboles á orillas de un rio de corriente impetuosa ó en un terreno pendiente sobre un camino.

1700.—Divídense las servidumbres públicas en temporales y perpétuas. Estas equivalen á una expropiacion, y así no pueden imponerse sino segun los trámites señalados por la ley para la enagenacion forzosa; pero aquellas si puede constituirlas la administracion aun contra la voluntad de los dueños (1). La necesidad de cumplir sin demora con las obli-

(1) Real órden de 1.° de mayo de 1848, y ley de 28 de abril de 1849, art. 5.

gaciones del servicio público reclama que en tales casos se deje expedita la accion del gobierno á pesar de la oposicion de tercero, á quien la ley reserva su derecho ante los tribunales del órden contencioso-administrativo.

1701.—Son servidumbres perpétuas las establecidas por los motivos siguientes:

I. Para la mayor seguridad del estado, la prohibicion de edificar en los terrenos comprendidos en las demarcaciones militares de las plazas de guerra y puntos fuertes, y la de reparar sin prévia igual licencia los antiguos edificios, si de las reparaciones hubiese de resultar aumento en su planta y elevacion, ó en su solidez bajo cualquier forma. Esta servidumbre no implica una prohibicion absoluta de ejecutar toda clase de obras contiguas á las fortalezas sin autorizacion real, pues para las de mera conservacion ó entretenimiento basta la del capitan general respectivo (1).

II. Para la conservacion de los caminos:

1. La prohibicion de cortar sin licencia de la autoridad superior los árboles colindantes con las carreteras generales, y sin prévio reconocimiento del ingeniero los demás no tan próximos si estuvieren dentro de la distancia de treinta varas, y ocupasen un terreno costanero ó pendiente sobre el camino, para impedir que las aguas arrastren tierra ó caigan trozos de terreno (2).

Igual prohibicion existe con respecto á los árboles de propiedad municipal que se hallen en las márgenes de las carreteras generales y provinciales, cuyas cortas pueden autorizar los gobernadores de las provincias, ejerciendo los ingenieros la intervencion que les corresponde en todo lo relativo á la policía y conservacion de las vias públicas (3).

II. La prohibicion de entorpecer el libre curso de las aguas que provinieren de aquellas, abriendo zanjas, constru-

(1) Reales órdenes de 12 de agosto de 1790, 26 de agosto de 1806 y 2 de noviembre de 1831.

(2) Real órden de 15 de setiembre de 1828 y ordenanza de 14 de setiembre de 1842, art. 5.

(3) Real órden de 30 de junio de 1847.

yendo calzadas ó levantando el terreno de las heredades limítrofes, y la de hacer represas, pozos ó abrevaderos á las bocas de los puentes y alcantarillas, ni á las márgenes de los caminos, ni á menor distancia de treinta varas (1).

III. En favor de la navegacion fluvial, la obligacion impuesta á los dueños de las riveras de gozar de su propiedad de modo que no impidan el uso público del rio (2).

IV. En interés de los montes, la prohibicion de cortar las ramas y raices de los árboles situados en las lindes, aunque las estiendan dentro de agena propiedad, si el árbol tiene mas de treinta años; y aunque sea de menos edad, no pueden tampoco los propietarios colindantes hacer corta alguna á menor distancia de diez varas del tronco sin la autorizacion competente (3).

V. En defensa de la ganadería, las servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de los ganados de toda especie (4).

1702.—Son servidumbres temporales la ocupacion pasajera de terrenos, las escavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales y otras cargas análogas á que están sujetas las heredades contiguas á las obras públicas (5).

Para imponer esta clase de servidumbres con motivo de los caminos vecinales, se requiere el consentimiento del propietario; y en su defecto autoriza el gobernador de la provincia la imposicion prévio dictámen del Consejo provincial (6).

1703.—Por regla general al imponer el gobierno una servidumbre temporal, se obliga al resarcimiento posterior de daños y perjuicios, á diferencia de la perpétua y de toda enagenacion forzosa cuya indemnizacion siempre debe ser prévia. La ley distingue la privacion absoluta de la propie-

(1) Ordenanza cit., arts. 1 y 4.
(2) Ley 7, tít. XXVIII, Part. III.
(3) Ordenanza de 22 de diciembre de 1833, art. 151.
(4) Véase núm. 1501.
(5) Nota 4, tít XXV, lib. VII. Nov. Recop., circular del Consejo de 5 de abril de 1805 é instruccion de 10 de octubre de 1845.
(6) Ley de 28 de abril de 1849, art. 5.

dad y el menoscabo de los derechos inherentes al dominio, y considera necesario ofrecer mas garantías al individuo en el primer caso, que en el segundo.

1704.—La indemnizacion á que diere lugar el establecimiento de cualquiera servidumbre temporal, debe estimarse por medio de avenencia entre el reclamante y la administracion ó la parte que represente sus derechos; mas no siendo posible la conformidad de los interesados, pasan estos asuntos á ser contenciosos, y se ventilan en primera instancia ante el Consejo provincial. De todas suertes la solicitud de resarcimiento debe intentarse ante el gobernador de la provincia respectivo (1).

Sin embargo no siempre hay lugar al resarcimiento de daños y perjuicios, porque si la servidumbre estriba en una necesidad física derivada de la situacion natural de los lugares, no existe semejante derecho. Los fundos inferiores, por ejemplo, están obligados á recibir las aguas pluviales y corrientes de los superiores; de modo que el gravámen de dar libre curso á las aguas sobrantes de los caminos, cuando estos son el prédio superior, no es motivo para indemnizar al propietario. Mas si la construccion de un camino ú otra obra pública fuere causa de interceptar el paso de las aguas, ó si por conservar aquellas conviniese variar su curso espontáneo ó introducir cualquiera modificacion en el fundo, el resarcimiento es de justicia. A los tribunales ordinarios compete resolver entre partes si el cambio verificado por la administracion perjudica á tercero, y decidir cuanto disminuye el valor de su propiedad, pues como estas son cuestiones del órden civil, se dirimen conforme al derecho comun.

Tampoco tiene cabida la indemnizacion al constituir una servidumbre legal, como la prohibicion de edificar fuera de tal línea en los pueblos, ó en las márgenes de los caminos, ó á las inmediaciones de los montes del estado; la de establecer ciertas fábricas y talleres dentro de igual

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 8, real órden de 19 de setiembre, arts. 2 y 3, é instruccion de 10 de octubre de 1845, art. 31.

rádio y otras. Son justos límites que la ley señala á la propiedad y condiciones de su goce que el interés público impone al interés privado.

CAPÍTULO V.

De la expropiacion.

1705.—Enagenacion forzosa.
1706.—Su teoría legal.
1707.—Trámites.
1708.—Obras de utilidad comun.
1709.—Declaracion de pública utilidad.
1710.—Designacion de los terrenos que necesita el estado.
1711.—Indemnizacion.
1712.—Desháucio.
1713.—Observacion.

—

1705.—Las contribuciones y las servidumbres limitan el dominio; pero hay todavía un sacrificio mayor que la administracion puede exigir al propietario, y es la enagenacion forzosa en bien del estado.

Establecen nuestras leyes que ningun español sea privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad comun, prévia la correspondiente indemnizacion (1). Resulta del testo expreso de la Constitucion que la propiedad es inviolable, aunque sin reconocer un derecho tan absoluto, que se sacrifique por un respeto supersticioso á este principio el todo á una parte, el bien público al interés particular.

1706.—Cuando la propiedad privada opone un obstáculo insuperable al desarrollo de la sociedad, justo es y necesario vencer aquella resistencia obligándole á cederla en beneficio del estado, pero ofreciéndole tambien garantías de que no la voluntad arbitraria de la administracion, sino razones de conveniencia pública demandan el despojo; y aun entonces la ley procura atenuar el mal todo lo posible.

I. Síguese de los principios establecidos que entre la expropiacion y las servidumbres de utilidad pública media una

(1) Constitucion, art. 10.

diferencia esencial, á saber, que estas, si bien imponen un gravámen á la propiedad, no mudan el propietario, mientras que aquella traslada el dominio, sustituyendo á un título particular los derechos del estado.

II. Síguese tambien que no puede invocarse la expropiacion en favor de ningun particular, porque solo el interés general domina los intereses individuales; mas si una persona se subroga en los derechos del estado, por ejemplo, si fuese el concesionario de cierta obra pública, en tal caso hay lugar á la enagenacion forzosa, no en beneficio propio, sino en bien de la sociedad.

III. Síguese igualmente que la doctrina de la expropiacion se funda en una causa de utilidad comun; es decir, que no se requiere la necesidad ó un motivo esencial para la conservacion del estado, pues basta una razon de bien público ó una empresa útil que la demande.

IV. Y por último, aunque la ley no declara expresamente que la enagenacion forzosa solo sea aplicable á los bienes inmuebles, se colige de su contesto, porque siempre se refiere su letra á obras de pública utilidad, cuya construccion puede perjudicar á las tierras y edificios, y nunca á las cosas muebles y menos todavía á los productos del ingenio.

Sin embargo tambien se aplica la expropiacion ó puede aplicarse á estos objetos, aunque no en verdad interpretando la ley relativa á la enagenacion forzosa de los bienes inmuebles, pero sí desenvolviendo el espíritu de la Constitucion. Las requisas de caballos en tiempo de guerra, las raciones y bagajes son el abandono forzoso de estas cosas muebles que nos pertenecen en plena propiedad, porque así lo reclama el interés público; é igual jurisprudencia pudiera hacerse extensiva á los objetos artísticos y á las producciones literarias, si bien con respecto á estos últimos, como la necesidad no es urgente, parece que el gobierno deberia obrar en virtud de autorizacion legislativa.

1707.—No se puede obligar á ningun individuo, corporacion ó establecimiento de cualquiera especie á que ceda

ó enagene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes:

I. Declaracion solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla.

II. Declaracion de que es indispensable que se ceda ó enagene el todo ó parte de una propiedad para ejecutar la obra en proyecto.

III. Justiprecio de lo que haya de cederse ó enagenarse.

IV. Pago del precio de la indemnizacion (1).

1708.—I. Entiende la ley por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo proporcionar al estado en general, á una ó mas provincias ó á uno ó mas pueblos, cualesquiera usos ó disfrutes de beneficio comun, bien sean ejecutadas por cuenta del estado, de las provincias ó pueblos, bien por compañías ó empresas particulares autorizadas en forma competente (2).

1709.—II. Decidir la utilidad pública de cualquiera empresa es resolver una cuestion muy grave y muy importante para el estado: es apreciar los intereses de la nacion, investigar sus recursos y predecir los resultados de la obra en proyecto á favor de la agricultura, de las artes ó del comercio. El poder ejecutivo debe resolver la mayor parte de estas cuestiones; mas en cuanto á otras cuya solucion encierra grandes intereses y acaso todo el porvenir de la nacion, conviene que sea el poder legislativo quien exclusivamente declare la utilidad pública.

Conforme á la expuesta doctrina esta declaracion y el permiso para emprenderla son objeto de una ley, siempre que para ejecutarla haya que imponer contribucion á una ó mas provincias: en los demás casos basta con una real órden.

Sea el legislador, sea el gobierno quien pronuncie sobre la utilidad pública, deben ilustrarse antes para que haya rectitud en su juicio, á cuyo fin conviene oir á los habitantes interesados en la ejecucion de la obra. Esta audiencia

(1) Ley de 14 de julio de 1836, art. 1.
(2) Ibid. art. 2 y ley de 28 de abril de 1849, art. 5.

colectiva es una garantía cierta y eficaz para los propietarios á quienes la empresa perjudica, y así pueden impugnarla, cuando los bienes que promete fueren imaginarios, dudosos ó leves en proporcion de los sacrificios que impone.

Por cuyas razones antes de hacer la declaracion de utilidad pública, ordena la ley:

I. Que se anuncie el proyecto de la obra en el Boletin oficial de la provincia, para que los habitantes del pueblo ó pueblos que se supongan interesados, puedan representar al gobernador de la provincia cuanto se les ofrezca y parezca.

II. Que la Diputacion provincial, oyendo á los Ayuntamientos del pueblo ó pueblos interesados, exprese su dictámen.

1710.—II. Al declarar la utilidad pública de una obra, no se designan los terrenos necesarios á su construccion, porque la propiedad no debe ser invadida sino por via de consecuencia de las bases asentadas en el proyecto. Los planos indican aquellos terrenos, y el gobernador de la provincia en union con la Diputacion provincial, oyendo instructivamente á los interesados dentro del término discreccional que considere suficiente, decide sobre la necesidad de que el todo ó parte de una propiedad deba ser cedida para la ejecucion de una obra declarada ya de utilidad pública y habilitada con el correspondiente permiso.

Si los dueños no se avienen á una cesion amistosa de sus propiedades conformándose de buen grado con la resolucion del gobernador de la provincia, resuelve definitivamente el gobierno.

La ley facilita esta clase de abandonos declarando á los tutores, maridos y demás personas que tienen impedimento legal para vender los bienes cuya administracion les pertenece, hábiles para disponer de ellos como si fuesen verdaderos dueños (1).

(1) Ley de 14 de julio, arts. 4, 5 y 6.

Los largos trámites y los procedimientos dilatorios no convienen á los negocios administrativos, y mucho menos cuando se proyecta la ejecucion de alguna obra pública en un estado donde tanto urge multiplicar las vias de transporte. Otórguense garantías á la propiedad particular; pero sea sin menoscabo de la utilidad comun, pues no son menos inviolables los derechos de la sociedad que los del individuo.

1711.—III. La indemnizacion debe regularse tomando en cuenta el valor de la propiedad cuya ocupacion se requiere, y además los daños y perjuicios que pueda causar á su dueño la expropiacion á juicio de peritos, uno por cada parte, ó tercero en discordia por entrambas; y no convinién-dose en este punto, lo nombra el juez de partido procediendo de oficio, reservándose á los interesados el derecho de recusar hasta dos veces al nombrado (1).

1712.—IV. Mientras el propietario no sea indemnizado, la administracion no puede perturbarle en la posesion de sus bienes; de suerte que el desháucio debe ser posterior al pago del precio íntegro de la tasacion. Y si hubiese reclamacion de tercero por razon de enfitéusis, servidumbre, hipoteca, arriendo ú otro cualquier gravámen que afecte á la finca, se deposita su importe dejando á los tribunales la declaracion de sus derechos respectivos. Además del precio de tasacion, se abona al interesado un tres por ciento (2).

Si la obra en proyecto no se llevase á ejecucion y el gobierno ó el empresario resolviesen enagenar el todo ó parte de la finca objeto de la expropiacion, debe ser preferido en igualdad de precio su dueño primitivo á cualquier otro comprador.

Y por último, las rentas y contribuciones correspondientes á los bienes que se enagenasen forzosamente, se admiten durante un año subsiguiente á la fecha de enagenacion en

(1) Art. 7.
(2) Art. 8.

prueba de la aptitud legal del expropiado, para el ejercicio de los derechos que puedan corresponderle (1).

1713.—La expropiacion es entre nosotros un acto puramente administrativo, y sin embargo cuando no hay avenencia, deberia abrirse un verdadero juicio. Deberia la ley poner al propietario bajo el amparo de los tribunales, porque si es razon ceder todos ó una parte de nuestros bienes por respeto al interés comun, no así parece justo otorgar á la administracion facultad para expropiarnos, sin subordinar el ejercicio de este derecho á garantías particulares defendidas por una autoridad independiente, si no han de ser ilusorias. Hasta el exámen del expediente relativo á la expropiacion convendría fuese de la competencia de los tribunales, pues juzgar de las formas prescindiendo de los actos, es garantizar la propiedad sin conceder al poder judicial ninguna prerogativa propia del poder administrativo.

(1) Arts. 9 y 10.

LIBRO QUINTO.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I.

De la justicia administrativa.

1714.—Poder administrativo.
1715.—El Rey, superior comun de la administracion y de la justicia.
1716.—Division de la justicia.
1717.—Justicia administrativa.
1718.—Su fundamento.
1719.—Consecuencias.

1714.—Es el poder administrativo ora *activo*, ora *contencioso*, y ejerce actos ya de *imperio*, ya de *jurisdiccion*, porque unas veces se presentan en forma de *accion* y otras con los caractéres de *juicio* (1).

Hemos hablado hasta aquí de su *potestad* ó de los actos de *puro mando*, y ahora cumple á nuestro propósito estudiar el tercer objeto del derecho administrativo, ó sea la *jurisdiccion administrativa* (2).

El poder político es verdaderamente uno solo; y si alguna division fundamental cabe, es la que separa la facultad de dictar de la de aplicar las leyes. La autoridad judicial no es un poder distinto del ejecutivo, sino una parte de él,

(1) Véase núm. 88.
(2) Véase núm. 573.

organizada de una manera conveniente para ofrecer firmes garantías al derecho de los particulares.

1715.—Pues que segun la Constitucion el Rey posee la plenitud del poder ejecutivo, debe ser considerado como superior comun de la administracion y de la justicia.

1716.—Divídese la justicia en *ordinaria* y *administrativa*: la primera es la potestad de aplicar las leyes de interés privado que por delegacion del Rey corresponde á los tribunales comunes, á quienes pertenece exclusivamente juzgar las causas civiles y criminales, y hacer que se ejecute lo juzgado (1); y la segunda el derecho de resolver ó decidir todos los asuntos contenciosos de la administracion, y procura la reforma de ciertos actos del poder discreccional.

Tambien han propuesto algunos publicistas llamarlas *delegada* y *retenida*, porque (dicen) la justicia ordinaria la delega el Rey en jueces inamovibles, y retiene la administrativa y la ejerce por sí propio, ó por medio de jueces responsables. Mr. Macarel observa con razon que estos nombres no explican bien la índole de la justicia administrativa, á la cual solo cuadra el de retenida en el supremo grado de la gerarquía, y es forzosamente delegada en los grados inferiores, segun explicaremos mas adelante (2).

1717.—La justicia administrativa es una prerogativa de la Corona, un verdadero atributo de la soberanía. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; y como admitir un superior que juzgase sus actos ó los de sus agentes equivaldria á menoscabar la autoridad real atentando á la independencia del poder ejecutivo, es consecuencia directa y necesaria que la accion tenga en la jurisdiccion su complemento.

1718.—Si la administracion careciese de potestad para explicar sus actos, decidir las reclamaciones que suscitaren sus providencias, resolver las dudas y dificultades relativas á su ejecucion; si no pudiese remover los obstáculos que opusiesen á su marcha un interés legítimo ó el derecho de un

(1) Constitucion, art. 66.
(2) *Cours de droit administratif*, tom. 2, pág. 877.

tercero, tampoco tendria libertad de accion; y sin ella, ni en el órden político, ni en el órden moral puede exigirse responsabilidad alguna.

La intervencion de cualquiera autoridad extraña en los actos reservados al poder ejecutivo, turbaria el concierto entre los poderes constituidos, inconveniente grave, pero no el único de esta forma administrativa; porque si fuesen los jueces ordinarios llamados por la ley á sentenciar las demandas y reclamaciones promovidas por el interés particular contra el interés público, sus fórmulas lentas y protectoras, su natural propension á decidir conforme á los preceptos de derecho estricto y no segun las reglas de la equidad, y la misma inflexibilidad de sus juicios, entorpecerian la marcha rápida y blanda de la administracion, comprometiendo á cada paso la existencia de la sociedad con la interrupcion frecuente de los servicios mas importantes para la seguridad del estado. Tan clara es esta doctrina, que desde muy antiguo se acudió al establecimiento de juzgados privativos como un medio de excluir á la administracion del fuero comun, y librarla del yugo de los tribunales ordinarios.

1719.—En estos principios constitucionales se funda la facultad inherente á la Corona de dirimir las competencias suscitadas entre las autoridades administrativas y las judiciales, y el derecho de juzgar definitivamente y en último grado todas las cuestiones contenciosas de la administracion.

Reconocemos, pues, en el poder administrativo el *mero* y *misto imperio* que los jurisconsultos romanos distinguian: la *administracion pura* ejerce un *mero imperio*, *quod etiam potestas vocatur*; y la *administracion contenciosa* posee el misto, *cui etiam jurisdictio inest*.

CAPÍTULO II.

De la jurisdiccion administrativa.

1720.—Su definicion.
1721.—Autoridades que la ejercen.
1722.—La jurisdiccion completa la accion administrativa.
1723.—Sus divisiones.
1724.—Diferencias esenciales entre esta jurisdiccion y la ordinaria.

1720.—Hay una jurisdiccion administrativa ó un derecho inherente á la administracion de conocer y sentenciar los asuntos contenciosos de este órden, es decir, aquellos que admiten controvérsia y se ventilan con la solemnidad de los juicios.

1721.—Esta jurisdiccion se ejerce por medio de autoridades unipersonales ó de cuerpos colegiados, nombrando jueces é instituyendo tribunales.

1722.—Como la jurisdiccion es el complemento de la accion administrativa, se infiere que todos los cargos á los cuales va inherente aquella potestad son amovibles, y las personas que los desempeñan responsables al gobierno. Exigir tribunales administrativos independientes, soberanos en su linea, equivaldría á crear un poder intermedio con respecto á la administracion y á los administrados, y caer en los mismos extremos que la ley se propuso evitar excluyendo á la autoridad judicial de conocer de los actos administrativos. «Ni un instante debe perderse de vista (dice un escritor muy competente) la naturaleza singularísima de estos juicios, así llamados en sentido figurado: su nombre propio es el de decisiones administrativas.» Considérese que, mas bien que otra cosa, son medios de vencer dificultades, de remover obstáculos, de preparar actos del gobierno, de proteger los intereses comunes contra los ataques violentos ó diestros y repetidos del interés particular (1).

(1) *Estudios prácticos de administracion* por el señor Silvela, página 187.

1732.—Divídese la jurisdiccion administrativa en *retenida* y *delegada*. El Rey ejerce la primera como todos los actos del poder ejecutivo bajo la responsabilidad de los ministros, y transmite la segunda á los jueces instituidos para sentenciar los negocios contenciosos de la administracion.

Síguese de esta diferencia que las decisiones de los tribunales administrativos carecen de autoridad propia, porque son simples consultas ó meros proyectos de sentencias, y por tanto sin fuerza de obligar mientras la Corona no las aprueba y no los publica como dictadas en su nombre. Al contrario, cuando la delegacion existe, los tribunales administrativos pronuncian en virtud de un derecho anejo á la institucion, y sus fallos sin mas requisito causan ejecutoria.

Distinguen tambien la jurisdiccion administrativa en *voluntaria* y *contenciosa*: aquella, á la cual llaman tambien *reglamentaria* ó *discreccional*, se ejerce por reclamacion de una ó varias personas sin trámites contradictorios: es un acto espontáneo de uno ó muchos particulares, el cual puede ó no provocar *resolucion* administrativa. Esta dirime dos intereses opuestos que son el privado y el público, ventilándose contradictoriamente el derecho entre las partes, en cuya controversia siempre ha de recaer decision cuasi-judicial (1).

Por último, tambien pudiéramos establecer que unas veces es *comun* y otras *escepcional*, pues ya se ejerce por medio de las autoridades á quienes de ordinario compete el conocimiento de los asuntos contenciosos de la administracion, y ya se atribuye á otras la decision de ciertos, constituyendo para ellos un juzgado especial ó de privilegio.

1734.—Entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa media una diferencia grave y profunda. Las sentencias definitivas de un tribunal civil, luego que pasan en autoridad de cosa juzgada, son tan firmes é irrevocables, que en ningun poder político existe la facultad de impedir, entorpecer ó debilitar su fuerza ejecutoria. Mas los fallos de la

(1) *De la administracion pública con aplicacion á España* por el Sr. Olivan, cap. IV.

justicia administrativa, si bien causan estado, pueden considerarse como no definitivos mientras no se ajusten á las reglas de la equidad, pues estos negocios no fenecen en tanto que á la persona ofendida por la administracion le queda el recurso de probar su agravio ante los cuerpos colegisladores y pedirles se exija la responsabilidad competente á los ministros, ó tuviere el arbitrio de exponer su queja ante el tribunal de la opinion pública por la via de la imprenta.

De aquí proceden otras diferencias no menos graves en punto á la organizacion de unos y otros tribunales y en cuanto á sus procedimientos.

CAPÍTULO III.

De lo contencioso-administrativo.

1725.—Actos de la administracion.
1726.—Litigios administrativos.
1727.—Caractéres de lo contencioso-administrativo.
1728.—Jurisprudencia del Consejo Real.
1729.—*Materia penal.*
1730.—*Contratos con la administracion.*
1731.—*Deslindes.*
1732.—*Aprovechamientos comunes.*
1733.—*Obras públicas.*
1734.—*Obras privadas.*
1735.—*Caminos y veredas vecinales.*
1736.—*Policía sanitaria.*
1737.—*Bienes nacionales.*
1738.—*Contribuciones.*

—

1725.—La administracion segun hemos dicho, ejerce actos de distinta naturaleza, porque ya manifiesta su poder en forma de accion en cuanto procura la ejecucion de las leyes, dicta reglamentos, vela por su observancia, expide órdenes generales ó particulares y hace uso en fin de cualquier modo de su potestad de puro mando, ó ya se reviste con el carácter de juez y decide soberanamente las reclamaciones contra sus propios actos. En el primer caso se derivan sus facultades del poder discreccional; en el segundo ejerce una verdadera jurisdiccion.

1726.—Pueden ser causa de litigios administrativos el repartimiento de cargas y disfrutes comunes; las operaciones resultantes de contratas, suministros y empresas de

obras públicas; la aplicacion de las diversas servidumbres de utilidad general; las requisiciones exigidas por el servicio del estado; la concesion de cosas públicas reclamadas por tercero; y en general, todo acto administrativo que habiendo creado entre el estado y una corporacion ó individuo derechos recíprocos fundados en el derecho comun, promueve contestaciones que no pueden resolverse por la interpretacion de aquel acto (1).

1197. I. Expresando esta doctrina en una sola regla ó máxima de administracion diremos que son asuntos contenciosos aquellos en los cuales hay oposicion legítima entre el interés público y el privado, entre el individuo y la sociedad, *si la reclamacion particular se funda en un derecho*, porque estos nacen de la ley que es superior al gobierno; y así cuando existen, señalan á la accion administrativa los límites de su competencia.

II. No basta, pues, que la reclamacion se funde en un agravio causado al derecho particular *con ocasion* de un acto administrativo, porque como el poder discrecional alcanza á todas las personas y á todas las cosas de la sociedad, puede modificar por medio de reglamentos ó providencias la libertad y la propiedad de los administrados. Lo contencioso-administrativo supone siempre lesion de un derecho perfecto y absoluto, un derecho de aquellos que la administracion está obligada á respetar; mientras no pise estos linderos, obra dentro de la Constitucion el poder ejecutivo.

III. En los actos de puro mando ó que proceden del poder discrecional tampoco es admisible el recurso por la via contenciosa. El Consejo Real expone las razones al motivar una decision en los términos siguientes: «Considerando que las varias disposiciones citadas no pueden en ningun caso servir de fundamento para reclamar por la via contenciosa, pues ni crean derechos, ni modifican los preexistentes, ni tienen otro objeto que el arreglo de un servicio público confiado ex-

(1) *De la administracion pública con aplicacion á España*, capítulo IV.

clusivamente á la administracion activa, la cual fija reglas y concede garantías á los agentes subalternos, pero conservando siempre el carácter discreccional y la absoluta libertad para aplicarlas, libertad de que no puede prescindir en actos de esta naturaleza»... etc. (1).

IV. Pero si pueden ser impugnados por la via contenciosa los actos de potestad discreccional que fueren viciosos por *incompetencia* ó por *esceso de poder*. Entonces la administracion vulnera derechos dignos de respeto, ya conociendo de causas extrañas á su autoridad, ya violando las formas protectoras de un interés legítimo. El Consejo Real tambien declara esta doctrina decidiendo un litigio suscitado con motivo de una expropiacion intentada para facilitar ciertas mejoras urbanas, donde dice: «Considerando que en cuestiones administrativas, no solo los derechos perfectos y absolutos producen accion é indemnizacion á favor de tercero, sino tambien los *intereses legítimos* compatibles con el interés público é injustamente hollados á nombre de este interés»... etc. (2).

1728.—Para mayor esclarecimiento de un punto tan grave y difícil, aplicaremos estas reglas del derecho administrativo á ciertos casos de dudosa resolucion, los mas frecuentes en la práctica, que una interpretacion auténtica ha decidido y el Consejo Real ha consagrado como jurisprudencia.

1729.—*Materia penal.*—Es asunto administrativo cuando segun las leyes ó reglamentos pertenece á la administracion imponer y aplicar ciertas penas leves, pecuniarias ó corporales, en uso de su potestad disciplinar, en la cual sin embargo no se comprenden los fraudes, ni las estafas, ni otros delitos cualesquiera que no están, ni pueden estar sujetos á correccion gubernativa (3).

Los jueces ordinarios no pueden por solo una denuncia abrir formal pesquisa contra las autoridades administrativas: 1.° porque todo cuerpo y todo funcionario que ejercen una atribucion propia y conocida, tienen á su favor la presuncion

(1) C. R. 24 de mayo de 1848.
(2) C. R. 30 de junio de 1847.
(3) C. R. 23 de febrero de 1818.

de que lo hacen con arreglo á la ley mientras no resulte lo contrario; y 2.° porque para ser legal la pesquisa, debe preceder la noticia de un delito, á cuyo fin el juez se dirige al superior en averiguacion de la verdad, pues de otro modo sería atentar contra la independencia de la administracion, sometiendo á un juicio de residencia á sus agentes (1).

1730.—*Contratos con la administracion.*—Para que sean negocios contencioso-administrativos es de rigor el concurso de dos circunstancias: 1.ª que se hayan celebrado con la administracion, y 2.ª que hayan tenido y tengan por objeto una obra ó un servicio público cualquiera: de modo que los contratos celebrados por una persona privada aun con respecto á intereses públicos; y los anteriores á la intervencion de la autoridad en aquel servicio; y las obligaciones que nacen de la subrogacion de los derechos del contratista en favor de un tercero, y las contraidas con un número mayor ó menor de particulares sin carácter de corporacion ó establecimiento público, aun cuando tuvieren por objeto promover los intereses colectivos, como la administracion no haya intervenido haciendo uso directo de su autoridad, sino dispensando su proteccion á los contrayentes, son asuntos del órden civil (2).

1731.—*Deslindes.*—Las cuestiones sobre límites de los pueblos que envuelven la de jurisdiccion de este ó aquel Ayuntamiento en un terreno dado, pertenecen privativamente á la administracion activa, única autoridad que en uso de su potestad discreccional, las puede decidir con acierto (3), porque creada exclusivamente la jurisdiccion municipal para el buen gobierno de los pueblos, no es posible examinar y resolver tales cuestiones sino bajo el aspecto de la conveniencia, cuya apreciacion variable como las circunstancias de que depende, no es susceptible de la irrevocabilidad de las ejecutorias, y por tanto no pueden ser materia de un

(1) C. R. 16 de abril de 1847.
(2) C. R. 23 de febrero y 4 de marzo de 1847 y 26 de setiembre de 1849.
(3) Real decreto de 9 de noviembre de 1832.

litigio propiamente dicho, ni pasar por lo mismo en ningun caso á ser contenciosas (1).

El deslinde de los montes del estado es una operacion gubernativa y una garantía establecida en el interés de la sociedad por las leyes y reglamentos á favor de los de propiedad pública. Tambien se comprenden en ella los montes de propiedad particular en la parte que linden con los del estado, puesto que, envolviendo necesariamente el deslinde de un monte cualquiera colindante con otros en la parte en que lo es, el deslinde de todos y cada uno de los demás, es evidente que deslindar los montes de propiedad particular equivale á deslindar los de propiedad pública limítrofes.

A los gobernadores de provincia toca, pues, resolver gubernativamente las cuestiones á que estas operaciones dieren lugar; y si los interesados no se aquietasen con su providencia, pasa el negocio á ser contencioso, pudiendo aquellos usar de su derecho ante los Consejos provinciales.

Mas las cuestiones de propiedad que se susciten en los deslindes pertenecen al órden civil y son de la exclusiva competencia de los jueces de primera instancia á cuya jurisdiccion pertenezcan los montes, aunque no pueden conocer de ellas antes de hallarse concluido y resuelto el expediente gubernativo sobre su pertenencia, deslinde y amojonamiento (2).

El deslinde de los montes de los pueblos es tambien un acto de la administracion activa que pasa á ser contencioso por la oposicion de tercero, y entonces corresponde su conocimiento á los Consejos provinciales; mas el deslinde de las fincas de propios, á pesar de la semejanza entre ambas operaciones, no está sujeto á las mismas reglas, porque ni entre las facultades de los Ayuntamientos se expresa la de deslindar y amojonar estos bienes, ni á los Consejos provinciales se les atribuye la decision de las cuestiones relativas á su deslinde y amojonamiento (3).

(1) C. R. 22 de agosto de 1848.
(2) C. R. 19 de agosto de 1846.
(3) C. R. 14 de julio de 1847.

1139.—*Aprovechamientos comunes.*—Arreglar el disfrute de los pastos, aguas y demás de esta clase es un negocio pura y exclusivamente gubernativo mientras no hay reclamacion particular fundada en un derecho, pues entonces, haciéndose contencioso, entraría en la competencia de los Consejos provinciales.

Los alcaldes, en el hecho de tener á su cuidado la policía rural, poseen la facultad de restituir al disfrute del comun los aprovechamientos rurales usurpados al mismo por un particular, pues de otro modo serian incompletas sus atribuciones y no llenarian el objeto de la ley. Aquella facultad solo debe reconocer un límite en la cualidad de *no reciente* que concurra en el hecho de la usurpacion, porque en otro caso los alcaldes no podrían funcionar como agentes de policía rural por confundirse sus actos con las acciones derivadas de la posesion ó del dominio del comun respectivo á quien representan, y que segun la ley deben ejercitarse ante los jueces y tribunales competentes (1); de suerte que cuando la usurpacion es antigua, la providencia del alcalde no se debe graduar de administrativa como acto de simple conservacion de las fincas comunales (2).

Conviene en este punto no perder de vista que el arreglo de los disfrutes comunes supone la pertenencia reconocida y efectiva del aprovechamiento sobre cuyo uso ó manera de disfrutarlo han de recaer exclusivamente los acuerdos de la autoridad administrativa, pues si fuese el derecho motivo de controversia, se suscitaría un juicio ordinario de posesion ó propiedad, y pertenecería la cuestion al órden civil (3).

Tambien importa saber que aun negada la cualidad de aprovechamiento comunal al objeto del disfrute, puede existir sin embargo una cosa de todo en todo equivalente, esto es, un interés colectivo de la agricultura que haga administrativo el arreglo (4); y segun las reglas de una recta inter-

(1) C. R. 18 de octubre de 1848.
(2) C. R. 10 de agosto de 1848.
(3) C. R. 3 de enero y 3 de octubre de 1849.
(4) C. R. 8 de noviembre de 1846.

pretacion, la misma doctrina es aplicable en beneficio de la industria, del comercio, y en suma siempre que hay de por medio un interés social.

1732.—*Obras públicas.*—La administracion por el hecho de tener á su exclusivo cargo la construccion de las obras públicas, ya por la naturaleza misma de la autoridad que ejerce, ya por disposicion expresa de la ley, posee una facultad discreccional para imponer sobre las propiedades particulares contiguas á las carreteras en curso de ejecucion, el gravámen transitorio que este servicio exija, porque la obligacion de un fin envuelve el derecho á los medios indispensables para conseguirlo; pero usando siempre de dicha facultad con la moderacion debida, y no llegando á la propiedad particular sino á falta de terrenos públicos y baldíos. En las cuestiones, pues, relativas á la imposicion de estos gravámenes transitorios, no es admisible la via contenciosa, salvo si la decision administrativa se refiriese á las indemnizaciones y resarcimiento de daños y perjuicios, y los interesados no se aquietasen con la providencia del gobernador de la provincia, pues entonces pueden usar de su derecho ante el Consejo provincial; pero en ningun caso y bajo ningun pretesto puede mezclarse en estos asuntos la jurisdiccion ordinaria (1).

1734.—*Obras privadas.*—Cuando se hallan en relacion con los aprovechamientos comunes, las cuestiones que suscitan son asuntos contencioso-administrativos y á los Consejos provinciales compete su conocimiento y decision, porque entienden en todo lo contencioso de los distintos ramos de la administracion para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales. En estas controversias van envueltos los intereses colectivos de la agricultura y de la industria que se hallan bajo la salvaguardia de la administracion, y que solo ella en uso de su potestad discreccional puede defender con acierto y conciliar cuando aparezcan encontrados (2).

1735.—*Caminos y veredas vecinales.*—Pertenece á los

(1) C. R. 23 de junio de 1846.
(2) C. R. 4 de junio y 31 de julio de 1847.

Ayuntamientos el cuidado, conservacion y reparacion de aquellos cuya existencia no es dudosa, pues si la cuestion versase sobre la propiedad del terreno, el derecho de posesion ó la servidumbre, ya seria de la competencia de la autoridad judicial (1).

1736.—*Policía sanitaria.*—La administracion vela sobre este importante ramo del servicio público, y tambien corrige gubernativamente á los infractores de las leyes y reglamentos de sanidad. En virtud de este principio castiga á los intrusos en la ciencia y en el arte de curar por via de disciplina; mas no se entromete en otra cuestion secundaria que suele ir enlazada con la principal, á saber: la que tiene por objeto decidir si el que ejerce sin título y ejerce mal, debe indemnizar al que lo recibe. Son dos cuestiones independientes entre sí, aquella administrativa y esta ordinaria (2).

1737.—*Bienes nacionales.*—Los expedientes sobre subasta y venta de bienes nacionales son puramente gubernativos mientras que los compradores no estén en plena y efectiva posesion y no se terminen todas las incidencias del remate, hasta cuya época no entran los adquirentes en el ejercicio del pleno dominio, ni pasan las fincas á la clase de bienes particulares; por cuya razon no pueden los jueces ordinarios de primera instancia admitir hasta entonces recursos ni demandas relativas á dichos bienes y á las obligaciones, servidumbres ó derechos á que puedan estar sujetos (3).

1738.—*Contribuciones.*—Tambien los expedientes sobre cobranza de contribuciones y haberes de la hacienda pública se consideran como gubernativos, y no pueden pasar á la clase de contenciosos, sin que preceda el pago ó la consignacion en tesorería de la cantidad que se demanda (4).

(1) C. R. 10 de mayo y 31 de julio de 1847, 10 de agosto de 1848 y 19 de diciembre de 1849.
(2) C. R. 25 de mayo de 1846 y 10 de mayo de 1847.
(3) Reales órdenes de 25 de noviembre de 1839 y 9 de febrero de 1842, y decision del C. R. de 12 de julio de 1849.
(4) Instruccion de 18 de octubre de 1824, art. 9, y ley de 20 de febrero de 1850, art. 8.

Tal es en compendio nuestra jurisprudencia en las materias de órden mixto que dejamos explicadas: su estudio aprovechará al lector para decidir cuestiones análogas de carácter contencioso-administrativo.

CAPÍTULO IV.

De las competencias.

1739.—Competencia: su definicion.
1740.—De *jurisdicion* y de *atribuciones*.

1739.—Llámase competencia el conflicto entre dos ó mas autoridades cuando todas pretenden conocer, ó no conocer, de cierta causa ó negocio.

1740.—Son las competencias de *jurisdiccion* ó de *atribuciones*. Ocurre la primera cuando la controversia se suscita y sostiene entre autoridades ó cuerpos de un mismo ramo, por ejemplo, entre dos audiencias ó dos gobernadores de provincia; y sucede la segunda cuando la contestacion es entre autoridades ó cuerpos dependientes de distinto poder ó de diversa naturaleza, como si fuese la una judicial y la otra administrativa.

No obstante que esta es la doctrina generalmente recibida, suscribimos á la opinion de un publicista español que considera habría mas exactitud, si se invirtiesen las denominaciones. «Con efecto, parece que el conflicto entre la jurisdiccion ordinaria y la administrativa debiera llamarse propiamente de jurisdiccion, y que el que dentro de una jurisdiccion determinada surge entre dos autoridades unidas por un lazo comun, es de órden interior y versa sobre atribuciones» (1).

Artículo 1.°—Competencia positiva.

1741.—Competencia positiva y negativa.
1742.—¿Son actos contenciosos?
1743.—Autoridad á quien pertenece dirimirlas.
1744.—Autoridades á quienes corresponde provocarlas.

(1) *De la administracion pública con aplicacion á España*, cap. IV.

1745.—Reglas de jurisprudencia.
1746.—En que casos son impro- cedentes.
1747.—Sustanciacion.
1748.—Decision.

1741.—Divídense tambien las competencias en *positivas* y *negativas*, segun que la cuestion estriba en declararse ambas autoridades competentes ó incompetentes para conocer de un asunto. En el primer caso cada una reivindica el conocimiento de aquella causa ó negocio cuya decision cree exclusiva de su potestad; y en el segundo todas se inhiben, juzgándolo propio de otro poder ó de otra jurisdiccion.

1742.—En rigor la instruccion y decision de las competencias no son actos de la administracion contenciosa, sino de la activa; pues si bien importa á las partes que su derecho se ventile ante la autoridad ó juez competente, este interés privado es de órden secundario, siendo el objeto principal restablecer la armonía entre los poderes del estado, cuyo concierto turban las contestaciones de dos ó mas autoridades rivales. Mantener la paz pública y el órden constitucional conservando la distincion, la separacion y la independencia plena y recíproca de las materias y actos administrativos y judiciales es la voluntad del legislador. Si se oye á los particulares; si se admiten sus recursos, es para ilustrar al gobierno en la cuestion de competencia que nada prejuzga, que deja intacta la cuestion de interés privado.

No obstante, las competencias pueden llamarse de naturaléza mixta, pues si en la instruccion se siguen formas administrativas, en el exámen de los expedientes y autos, y en las decisiones á ellas relativas, se observan los trámites propios de un asunto contencioso. No serán de cierto verdaderos juicios; pero sí negocios que se sustancian de un modo análogo, y en fin materias cuasi-contenciosas de la administracion.

1743.—Corresponde al Rey en uso de las prerogativas constitucionales dirimir las competencias de jurisdiccion y atribuciones que ocurran ante las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales (1), porque el

(1) Real decreto de 4 de junio de 1847, art. 1.

Rey es el superior comun de la administracion y de la justicia y el supremo regulador de todas las jurisdicciones.

«Si se atribuyese la decision de las competencias á la autoridad judicial, el gobierno pasaría á manos de los tribunales. Si se atribuyese sin condiciones á la autoridad administrativa, los tribunales quedarían sin potestad, y los ciudadanos sin garantías.»

«La decision de las competencias debe pertenecer al gobierno cualquiera que sea, monárquico ó republicano. Hállase el ejercicio de este derecho limitado por las reglas de equilibrio entre las autoridades administrativa y judicial, y por la perpétua responsabilidad de los ministros.»

«En suma, el principio es la independencia de los poderes; la competencia el medio y el órden el fin» (1).

1744.—Solamente los gobernadores de provincia pueden promover contienda de competencia de jurisdiccion y atribuciones, y no las suscitan sino para reclamar los negocios cuyo conocimiento les corresponda en virtud de disposicion expresa á las autoridades que de ellos dependen, ó á la administracion civil en general (2).

1745.—Dedúcese del principio establecido que no pueden provocar estas competencias:

I. Ni los ministros, porque la ley declara esta facultad exclusiva de los gobernadores de provincia, y porque la provocacion de competencia es una accion revindicatoria que interesa al estado cuyo ejercicio reclama el órden público pertenezca al delegado del gobierno en cada uno de aquellos centros de administracion.

II. Ni los demás agentes y cuerpos administrativos, porque de otro modo estaría mal seguro el respeto que se debe á la independencia de la autoridad judicial; y mucho menos los Consejos provinciales, porque no participan de la administracion activa (3).

(1) *Questions de droit administratif*, chap. XIII.
(2) Real decreto de 4 de junio de 1847, art. 2.
(3) C. R. 26 de mayo y 29 de julio de 1846, 30 de enero de 1847 y otras decisiones.

III. Ni la autoridad judicial, porque no es activo por naturaleza, y porque si se concediese á los jueces y tribunales ordinarios la facultad de promover competencias de jurisdiccion y atribuciones á la administracion, estaría en su mano entorpecer y paralizar la accion de esta en los negocios cuyo conocimiento les compete.

La adopcion de este principio no perjudica á las partes interesadas, porque pudiendo deducir ante la autoridad administrativa las declinatorias que creyeren oportunas, es para ellas igual el resultado al que por medio de una competencia hubieran obtenido; ni tampoco menoscaba la integridad de la jurisdiccion ordinaria, porque se halla completamente garantida por la imparcialidad del Monarca, gefe supremo del poder ejecutivo, y en este concepto gefe tambien supremo y comun de la autoridad judicial y administrativa y natural regulador de su competencia (1).

La sumision voluntaria de las partes no corrige el vicio de la incompetencia por razon de la materia, porque toda jurisdiccion es de órden público; y si en algunos casos, segun los principios y leyes del derecho comun, puede prorogarse el conocimiento de una causa á un juez extraño, nunca los particulares por su voluntad ó interés deben ser árbitros de despojar á la autoridad administrativa de sus facultades para investir con ellas á la judicial.

En este mismo principio se funda la prohibicion impuesta á la autoridad judicial de pretender la inmediata reforma por medio de interdictos de manutencion y restitucion de los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en el círculo legal de sus atribuciones (2), siendo por tanto improcedentes aquellos interdictos posesorios contra las providencias de dichos cuerpos que causan estado (3); cuya declaracion se hizo extensiva en virtud de una interpretacion auténtica á todas las autoridades administrativas, porque

(1) C. R. 18 de junio de 1846.
(2) Real órden de 8 de mayo de 1839.
(3) C. R. 31 de mayo, 29 de julio de 1846 y otras varias.

todas necesitan la independencia y libertad de accion que la órden citada se propuso garantizar (1).

1746.—Los gobernadores de provincia no pueden suscitar contienda de competencia.

I. En los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la administracion, ó cuando en virtud de la misma ley deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestion prévia de la cual dependa el fallo de los tribunales ordinarios ó especiales (2), porque á estos pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que la administracion tenga otras facultades en este punto, que la de ejercer ciertos actos de policía judicial y emplear algunos medios gubernativos para hacer respetar su autoridad; (3) y así no se extiende sino á instruir las primeras diligencias, y á reprimir y castigar las faltas sujetas á correccion disciplinar (4).

Mas no se opone á esta facultad exclusiva el derecho inherente á la administracion de revindicar el conocimiento de las cuestiones prejudiciales de su competencia, porque son actos administrativos que es preciso calificar antes de someter el presunto reo á la accion de los tribunales. Tampoco impide que las partes ó el ministerio público deduzcan la excepcion de incompetencia, y que el juez provea el sobreseimiento hasta que la autoridad administrativa resuelva la cuestion prejudicial.

II. En los pleitos de comercio durante la primera instancia y en los juicios que se sigan ante los alcaldes como jueces de paz (5), porque en ellos no hay ministerio fiscal, ó porque siendo el objeto de las competencias conservar la integridad del poder ejecutivo, si por un lado es necesario que la administracion se guarde de las invasiones de los tribuna-

(1) C. R. 23 de junio de 1846.
(2) Real decreto de 4 de junio, art. 3. §. I.
(3) C. R. 31 de julio de 1847.
(4) C. R. 23 de febrero de 1848.
(5) Real decreto de 4 de junio, art. 3, §. II.

les ordinarios compuestos de jueces independientes é inamovibles, por otro pareceria nimio recelo precaverse contra la usurpacion de los alcaldes y tribunales de comercio, jueces subalternos, amovibles y sujetos á renovacion cada dos años.

Luego si los juicios de paz son susceptibles de apelacion, puede suscitarse la competencia en la segunda instancia; si no lo son, el negocio es tan mínimo que no vale la pena de provocar un conflicto; y en cuanto á los asuntos de comercio militan iguales razones, y además el justo recelo de perturbar las operaciones mercantiles.

III. En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada (1), porque la mútua independencia de los poderes del estado y la estabilidad de los derechos particulares lo exigen de consuno. Síguese de la expuesta doctrina que un auto definitivo en tanto cierra la puerta á toda competencia, en cuanto se aquietan las partes, pues si se abriese de nuevo el juicio por recurso de apelacion ó nulidad, la competencia procederia, aunque no hubiese sido intentada en la primera instancia.

IV. Por no haber precedido la autorizacion correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales (2), porque á la competencia solo hay lugar cuando la autoridad judicial conoce de asuntos reservados á la administracion; y siendo así que la averiguacion y castigo de los delitos pertenece á los jueces y tribunales, no puede aquella pretender como propia de su potestad la decision de un asunto no administrativo. El defecto de autorizacion es un vicio del procedimiento que puede subsanarse á peticion de parte ó del ministerio fiscal ó de oficio por el tribunal mismo; pero no controversia de jurisdiccion, y en prueba de ello, cumplido aquel requisito, el juez continúa conociendo de la causa.

V. Por falta de la que debe concederse á los pueblos y

(1) Ibid. §. III.
(2) Ibid. §. IV.

establecimientos públicos para litigar (1) por iguales razones.

En estos dos últimos casos queda expedito á los interesados el recurso de nulidad á que pueda dar márgen la omision de dichas formalidades, cuya materia ya pertenece al órden judicial.

VI. Y por último, tampoco deben provocar competencia á los jueces y tribunales situados fuera de su territorio, porque como proceden en representacion de la autoridad pública, solo pueden suscitarlas allí en donde ejercen potestad y tienen el carácter de delegados del gobierno.

1747.—El ministerio fiscal así en la jurisdiccion ordinaria como en las especiales, y en todos los grados de cada una de ellas, interpone de oficio declinatoria ante el juez ó tribunal respectivo, siempre que considere el negocio propio de la competencia de la administracion; y si el juez ó tribunal no estimase la inhibicion en virtud de la declinatoria, lo comunica al gobernador de la provincia, haciéndole sucinta relacion de los autos y pasándole copia literal del pedimento de declinatoria (2). De este modo se procura guardar respeto á la magistratura y mantener la buena armonía que debe existir entre todos los poderes del estado y entre los funcionarios públicos, escitando á los jueces ó tribunales á que se declaren incompetentes, si lo fueren por derecho, para evitar conflictos.

El gobernador de la provincia, si halla que el negocio es administrativo, requiere de inhibicion al juez ó tribunal, manifestando las razones que le asisten para reclamar su conocimiento y citando siempre el testo en que funda su reclamacion (3).

La excepcion de incompetencia propuesta por alguna de las partes litigantes no dispensa á la administracion de presentar esta memoria, porque no es lo mismo sentenciar un negocio de órden público, que un asunto de interés priva-

(1) Ibid. §. v.
(2) Real decreto de 4 de junio, art. 5.
(3) Ibid. art. 6.

do, ni hacer justicia á un individuo es lo mismo, que empeñarse en una lucha con la autoridad administrativa.

Recibido el exhorto suspende el juzgado ó tribunal todo procedimiento en el asunto mientras no se termine la contienda por desistimiento de la administracion ó por decision del Rey, so pena de nulidad de cuanto despues se actuare. En seguida avisa el requerido el recibo del exhorto al gobernador de la provincia y lo comunica al fiscal por tres dias á lo mas, y por igual término á cada una de las partes (1).

Citadas estas inmediatamente y el ministerio fiscal con señalamiento de dia para la vista del artículo de competencia, el requerido provee auto: si se declara incompetente por sentencia firme, remite los autos dentro de tercero dia al gobernador de la provincia; y si competente exhorta sin demora al gobernador de la provincia para que deje expedita su jurisdiccion, ó de lo contrario tenga por formada la competencia. En el exhorto se insertan los dictámenes deducidos por el ministerio fiscal y los autos motivados (2).

Cuando las partes ó el ministerio fiscal apelaren, se sustancia el artículo en segunda instancia por los mismos trámites que en la primera, y no es susceptible de ulterior recurso el auto definitivo que recayere, ni tampoco el que se dictare en la segunda ó tercera instancia, cuando el gobernador de la provincia suscitase en ellas la contienda de competencia por no haberla deducido en las anteriores (3).

El silencio de la administracion no le despoja de su derecho, ya porque siendo las competencias de órden público no prescribe mientras no se oponga á la accion la santidad de la cosa juzgada, y ya tambien porque pudiera no ser admisible en la primera instancia; y así mostrarse parte en la causa al abrirse el juicio de nuevo, no es entorpecer el curso de la justicia.

El gobernador de la provincia, oido el Consejo provin-

(1) Ibid. arts. 7 y 8.
(2) Ibid. arts. 9, 11 y 12.
(3) Ibid. art. 10.

cial, dirige dentro de los tres dias de haber recibido el exhorto nueva comunicacion al requerido, insistiendo ó no en declararse competente. Si desiste, queda desde luego expedito el ejercicio de su jurisdiccion al requerido quien prosigue entonces conociendo del negocio. Si insiste, ambos contendientes remiten al ministro de la Gobernacion el expediente y autos de competencia, dándose mútuo aviso y sin ulterior procedimiento. El ministro acusa el recibo, y dentro de los dos dias siguientes á la llegada de las actuaciones relativas á cada uno, las pasa al Consejo Real, el cual, oyendo á la seccion de Gracia y Justicia, consulta al Rey la decision motivada que estime justa en el término de dos meses contados desde el dia en que se le entreguen los antecedentes (1).

El Consejo Real eleva la consulta original por conducto del ministro de la Gobernacion acompañada de todas las diligencias relativas á la contienda, y al mismo tiempo dirige copia literal al ministro ó ministros de quienes dependen los otros jueces y autoridades con quienes se hubiere seguido la competencia (2).

Cuando el ministro de la Gobernacion ú otro cualquiera de los interesados en la contienda no estuviesen conformes con la decision consultada, la somete el primero al Consejo de ministros para la resolucion conveniente; y si aquellos dejasen transcurrir quince dias sin hacer reclamacion alguna, se interpreta su silencio como adhesion al dictámen del Consejo Real (3).

1748.—La decision aprobada por el Rey á propuesta del ministro de la Gobernacion ó del Consejo de ministros es irrevocable, es decir, sin ulterior recurso; se extiende en forma de real decreto refrendado por aquel secretario del despacho, y para su cumplimiento se traslada á los contendientes dentro de un mes contado desde la fecha de la consulta (4).

Como siempre urge dirimir las competencias porque tur-

(1) Ibid. arts. 13—17.
(2) Ibid. art. 18.
(3) Ibid. art. 19 y real decreto de 3 de agosto de 1847.
(4) Ibid. art. 20.

ban la concordia de los poderes del estado y embarazan la accion judicial y la administrativa á un tiempo, todos los plazos son breves é improrogables.

La omision de un requisito esencial, como si el gobernador de la provincia no propusiese la declinatoria antes de suscitar la competencia, ó si fuese el Consejo provincial quien la provocase, etc., seria causa de nulidad, en cuyo caso procede la declaracion de no haber lugar á decidirla por mal formada; pero cualesquiera que sean los vicios del procedimiento, el juez ó tribunal requerido de inhibicion, no queda dispensado de sobreseer en el asunto mientras no se decide la contienda, ni de contestar á los exhortos de la administracion, porque la autoridad judicial debe abstenerse de examinar y censurar los actos administrativos, especialmente cuando se encaminan á revindicar su jurisdiccion. Tampoco, aunque la competencia fuese provocada y sostenida por las partes interesadas, cabe condenacion de costas, porque el objeto verdadero de la controversia es mantener la integridad de los poderes constitucionales, y así la cuestion es de órden público, y solamente de un modo indirecto interesa á los particulares.

Al anular el Consejo Real una competencia jamás indica el juez ó tribunal ordinario ó especial á quien pertenece conocer del asunto, porque esta designacion equivaldria á ingerirse en la administracion de justicia; y aunque pudiera designar la autoridad administrativa competente, parece por demás oficiosa esta declaracion, pues no ha sido llamado aquel alto cuerpo á determinar las atribuciones propias de las autoridades administrativas, sino á dirimir una contienda entre dos poderes del estado.

Artículo 2.°—Competencia negativa.

1749.—¿Es verdadera competencia?
1750.—Sus condiciones.
1751.—Autoridades que la dirimen.
1752.—Sustanciacion y decision.

1749.—Llaman así la declaracion de incompetencia he-

cha por la autoridad judicial y administrativa en un mismo negocio y entre las mismas partes. Esta controversia sobre atribuciones no es verdadera competencia, porque no hay contienda entre poderes rivales, sino una recíproca declinatoria; mas como interesa al órden público que cada autoridad desempeñe su ministerio, y como importa en extremo á los particulares tener jueces que ventilen su derecho, de ahí nace la potestad del Rey para dirimir dichas cuestiones por ser regulador supremo de toda jurisdiccion y fuente de toda justicia.

1750.—Para que haya competencia negativa de atribucion se requiere el concurso de cuatro circunstancias, á saber:

I. Que ambas autoridades, la administrativa y la judicial se declaren incompetentes y se inhiban de conocer, pues mientras no hay controversia, tampoco hay competencia.

II. Que alguna de las dos autoridades desconozca su competencia, pues si ambas fuesen incompetentes, no habria lugar á decidir la cuestion.

III. Que haya identidad en el objeto del litigio, porque de otro modo cada autoridad puede pronunciar acerca de aquello que cae bajo su jurisdiccion.

IV. Y por último, que las dos declaraciones de incompetencia se refieran á las mismas partes, pues como las decisiones judiciales ó administrativas solo tienen autoridad de cosa juzgada entre los interesados, no habria contradiccion ni lucha al juzgar una cuestion de esta clase en sentido contrario, si fuesen las partes distintas.

1751.—Cuando esta competencia se suscitase entre autoridades de un mismo ramo, deben las partes acudir al superior gerárquico para que mande conocer á una ú otra autoridad ó juzgado, por la via de apelacion ó por la de queja; y si perteneciesen á diferente órden, tambien pueden usar de estos recursos ordinarios antes de emplear el extraordinario de recurrir al Rey á quien, como superior comun, corresponde revocar las declaraciones de incompetencia.

1752.—Los jueces y tribunales, oido el ministerio fiscal,

ó á excitacion de este, así como los gobernadores de provincia prévio el dictámen de los Consejos provinciales, se declaran incompetentes aunque no intervenga reclamacion de autoridad extraña, siempre que se someta á su decision algun negocio cuyo conocimiento no les corresponda (1).

De aquí se sigue que los gobernadores de provincia no pueden provocar la competencia negativa, porque la administracion no revindica nada; y porque además se necesitan dos declinatorias, una por la autoridad administrativa y otra por la judicial. Si la declaracion de incompetencia del gobernador de la provincia es la primera, no hay todavía contienda; si es la segunda no interviene como parte activa.

CAPÍTULO V.

De los tribunales administrativos de primera instancia.

1753.—Consejos provinciales como tribunales administrativos.
1754.—Su competencia.
1755.—Su jurisdiccion.
1756.—Negocios contenciosos cuyo conocimiento les pertenece segun la ley orgánica de estos cuerpos.
1757.—Otros asuntos de su competencia segun leyes particulares.
1758.—Jurisdiccion excepcional de los Consejos provinciales.
1759.—Límites de su potestad.

1753.—Queda dicho en otra parte que los Consejos provinciales poseen el doble carácter de cuerpos consultivos de la administracion y tribunales administrativos (2); y pues allí los hemos considerado bajo el primer aspecto, ahora corresponde estudiarlos en el ejercicio de su jurisdiccion.

1754.—Los Consejos provinciales no pueden conocer sino de las cuestiones que con ocasion de un acto administrativo se susciten entre dos particulares ó establecimientos públicos y entre un particular y la administracion.

(1) Real decreto de 4 de junio, art. 4.
(2) Véanse los núms. 441 y sig.

Su competencia está encerrada en límites muy estrechos.

I. Primeramente porque no conocen de todas las cuestiones de este órden, sino tan solo de aquellas que las leyes y reglamentos someten á su decision de una manera expresa.

II. En segundo lugar porque no pueden mezclarse en actos de administracion los cuales corresponden á los agentes administrativos.

III. En tercer lugar, porque carecen de potestad para revindicar el conocimiento de un asunto cualquiera de su competencia, en el cual se halle entendiendo otra autoridad administrativa ó judicial, de modo que son siempre pasivas sus facultades.

IV. Y por último, porque como estas se reducen á la mera aplicacion de un acto administrativo, cuando ocurren cuestiones prejudiciales ó incidentes del órden civil, suspenden la decision de la materia contenciosa hasta que las primeras se resuelvan, ó la deciden en el segundo caso y dejan á salvo el derecho de las partes para acudir ante el tribunal competente.

1755.—Ejercen los Consejos provinciales una verdadera jurisdiccion; sus trámites son dilatorios y solemnes como en los juicios, y sus decisiones tienen el carácter y la fuerza de toda sentencia, es dècir, causan ejecutoria, porque estos tribunales oyen y fallan los asuntos de su competencia en virtud de un derecho propio derivado de la delegacion constitucional que el Rey hizo en ellos de una parte de la justicia administrativa.

1756.—Compete á los Consejos provinciales el conocimiento y decision de las cuestiones contenciosas relativas:

I. Al uso y distribucion de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales.—Es un acto administrativo en el cual puede haber un derecho ofendido, y por tanto debe abrirse la puerta á las reclamaciones de tercero por la via contenciosa, siempre que no sea objeto de controversia el título de pertenencia ó la cualidad de aprovechamiento comun, porque tales cuestiones son de la competencia exclusiva de los tribunales ordinarios.

II. Al repartimiento y exaccion individual de toda especie de cargas municipales y provinciales, cuya cobranza no vaya unida á la de las contribuciones del estado.—Estas operaciones administrativas pueden tambien ser causa de justa oposicion, y así conviene que haya un tribunal donde se reformen por medio de un juicio contradictorio los actos de la Diputacion ó del Ayuntamiento que dieron motivo al agravio. Una sola observacion añadiremos, á saber: ¿por qué no se otorgan iguales garantías al derecho particular que puede ser igual ó todavía mas gravemente lastimado al repartir y cobrar las contribuciones generales? La urgencia del servicio no es bastante disculpa, pues el recurso por la via contenciosa ante los Consejos provinciales para moderar la cuota individual ó eximir del todo al contribuyente agraviado por la administracion, debería ser siempre posterior al pago, sin perjuicio de reformar despues aquel acto.

III. Al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos y remates celebrados con la administracion civil ó con las provinciales y municipales para toda especie de servicios y obras públicas.-Como la administracion es responsable de todo servicio público, debe tener ámplias facultades para exigir el cumplimiento de los contratos que van enlazados con su ejecucion. Si declarar el sentido de sus cláusulas, compeler al contrayente, rescindir la escritura, etc., entrase en la competencia de los tribunales ordinarios, además de que turbaría la concordia de los poderes del estado conociendo de ciertos actos administrativos, suscitarian grandes embarazos al gobierno con la lentitud de sus trámites, la solemnidad de sus fórmulas y el fácil acceso de toda oposicion. Mas como por otra parte el derecho de un tercero es digno del respeto con que siempre se examina en los juicios, de aquí nació la idea de optar por un término medio entre la jurisdiccion ordinaria y la accion administrativa, haciendo estos actos de gestion objeto de una decision contenciosa. De esta suerte ni el servicio público se paraliza, ni se atropellan los intereses privados, pues hallan garantías eficaces en su legítima oposicion y en una pública defensa.

IV. Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de las obras públicas.—Esta facultad se funda en las mismas razones que la anterior, porque participa de su naturaleza. El interés público exige que las reclamaciones de esta especie se decidan de un modo breve y sumario, porque la economía y la celeridad del servicio deben triunfar de cualquiera oposicion á veces razonable, á veces tambien ilegítima é insensata. No es una persona privada quien ejecuta las obras públicas, sino un poder activo y fuerte, significacion de la sociedad ante el cual ceden los particulares alguna de aquellas garantías que la ley ofrece á la propiedad, porque existe un derecho superior á su derecho, el de proveer á las necesidades del estado, á cuyo fin ningun obstáculo debe entorpecer la pronta y rápida accion administrativa.

V. A la incomodidad ó insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas ú oficios y su remocion á otros puntos.—El recurso ante los Consejos provinciales no es admisible sino despues de otorgada la autorizacion necesaria por la autoridad competente, pues solo despues de aquel acto puede la oposicion de tercero provocar una cuestion contencioso-administrativa. Mucho menos hay lugar al recurso por la denegacion del permiso prévio, porque el concederlo ó reusarlo es un acto del poder discrecional.

VI. Al deslinde de los términos correspondientes á pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones proceden de una disposicion administrativa.—Entiéndese el deslinde que prejuzga cuestiones de aprovechamiento comun, y no cuando resuelve otras de mas alto orígen, como las relativas á la jurisdiccion de este ó aquel Ayuntamiento en cierto territorio (1). Tampoco se comprenden las controversias que sobre la posesion ó propiedad de un terreno se suscitaren entre dos ó mas pueblos ó Ayuntamientos, porque las de semejante linage pertenecen á los tribunales civiles.

(1) Véase núm. 1731.

VII. Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al estado ó á los establecimientos públicos, reservando las cuestiones sobre propiedad á los tribunales competentes.—Son estas operaciones actos conservatorios con respecto á los primeros, y en cuanto á los segundos actos de tutela; por cuyo motivo las providencias de la administracion pura deben considerarse como decisiones interinas, cuando excitan tal oposicion fundada en un derecho, que el arreglo administrativo degenere en asunto contencioso.

VIII. Al curso, navegacion y flote de los rios y canales, obras hechas en sus cáuces y primera distribucion de sus aguas para riegos y otros usos.—Las medidas de interés comun relativas á la conservacion y policía de los rios navegables y flotables y á los canales de toda especie, son actos del poder discreccional; pero cuando la administracion decide en casos particulares acerca de la aplicacion de las ordenanzas generales al régimen de las aguas, puede en virtud de oposicion de tercero, convertirse la cuestion en contenciosa.

IX. Por último, entienden los Consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello á que en lo sucesivo se extienda la jurisdiccion de estas corporaciones (1).

Segun esta disposicion á los Consejos provinciales compete por regla general el conocimiento de todos los asuntos contenciosos de la administracion civil, y por una excepcion el de otros negocios de distinto linage.

1757.—Pertenecen á la primera clase:

I. Todo lo contencioso de los ramos de correos, caminos, canales y puertos, lo cual comprende:

1. Las cuestiones contenciosas á que dieren lugar los contratos de cualquiera especie celebrados por la administracion provincial ó municipal con particulares, siempre que se limitaren á servicios tocantes á sus distritos; mas no entien-

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 9.

den de modo alguno en los litigios sobre dominio ó propiedad que la administracion de dichos ramos tuviere, ni en los casos en que la misma hubiere de proceder por remate y venta de bienes contra sus deudores, cuyos negocios son de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios ó de los especiales (1).

II. Las relativas á la indemnizacion y resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados en la ejecucion de cualesquiera obras públicas, cuando no hubiese sido posible la avenencia entre el reclamante y la parte obligada á subsanarlos (2).

II. Y todos los demás negocios de naturaleza civil, cuando segun las instrucciones de cada ramo, hayan de pasar de la clase de gubernativos á la de contenciosos (3).

III. Lo contencioso-administrativo de teatros (4).

IV. Lo contencioso-administrativo de minas, y por tanto conocen:

I. De las oposiciones á los denuncios de minas y escoriales y de las oficinas de beneficio por abandono ó por haber caducado la concesion.

II. De los negocios de minas en que tuviere el estado un interés directo é inmediato, y de cuantas cuestiones se susciten entre la administracion y los mineros (5).

V. La calificacion por la via judicial de los títulos en que los partícipes legos funden su derecho á la indemnizacion de las rentas perdidas por la supresion del diezmo (6).

VI. Las contiendas que sobre incidencias de subastas ó de arrendamientos de bienes nacionales ocurrieren entre el estado y los particulares (7).

1758.—Pertenecen á la segunda clase, es decir, ejercen

(1) Real decreto de 23 de setiembre de 1846, arts. 2 y 3.
(2) Instruccion de 10 de octubre de 1845, art. 31.
(3) Decreto citado, art. 1.
(4) C. R. en 13 de setiembre de 1848.
(5) Ley de 11 de abril de 1849, art. 33.
(6) Ley de 20 de marzo de 1846, art. 4.
(7) Ley de 20 de febrero de 1850, art. 10.

una jurisdiccion excepcional admitiendo el recurso de apelacion:

I. Contra las providencias de los gobernadores de provincia:

1. Cuando designan la parte con que cada pueblo haya de contribuir para la construccion de los caminos vecinales, si uno ó mas de los interesados no se conformasen con la cuota respectivamente señalada.

2. Cuando despues de hecha la designacion de las cuotas correspondientes á cada pueblo se alterase la direccion del camino (1).

II. Contra las providencias de los Ayuntamientos relativas á la inclusion en el alistamiento de los mozos sorteables, á las exenciones de los alistados y á las declaraciones de prófugo (2).

En ambos casos es verdaderamente excepcional esta jurisdiccion, porque siendo los Consejos provinciales tribunales administrativos de primera instancia, no pueden conocer de ningun asunto en grado de apelacion, que no sea en virtud de una delegacion especial como aquí sucede.

1750.—Los Consejos provinciales no pueden en ningun caso determinar nada por via de regla general, limitándose sus facultades á fallar en las cuestiones particulares sometidas á su decision (3); de otro modo gozarian estos cuerpos de potestad reglamentaria, y participarian del poder discrecional reservado solamente á la administracion activa.

(1) Ley de 28 de abril de 1849, art. 8.
(2) Véanse núms. 1184, 1197, 1209, 1223 y 1226.
(3) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4.

CAPÍTULO VI.

De los jueces administrativos de excepcion.

1760.—Jueces excepcionales.
1761.—Alcaldes.
1762.—Gobernadores de provincia.
1763.—Ministros.
1764.—La jurisdiccion de los ministros distinta de la del Consejo Real.
1765.—Jurisdicciones especiales.

—

1760.—Las autoridades activas mandan, no juzgan; administran, no ejercen jurisdiccion. Y en verdad nada parece mas contradictorio que el carácter de administrador y juez al mismo tiempo. La administracion pura requiere libertad en el pensamiento, accion rápida y reforma fácil y contínua; mientras que todo juicio es lento en sus trámites, instrumento ciego de la ley, y toda sentencia una decision perpétua. Así es el administrador instable como el ministro de quien depende, y el juez inmoble como el derecho cuya estricta aplicacion le está encomendada.

Tales son los principios generales, de los que se desvia algun tanto la administracion, al conceder á las autoridades activas cierto grado de jurisdiccion contenciosa. Esta excepcion puede sin embargo justificarse, teniendo en cuenta que hay decisiones urgentes, porque hay necesidad de dirimir pronto ciertas controversias entre los intereses privados y el interés colectivo de la administracion; y siendo dichos negocios de naturaleza contenciosa, deben guardarse en su resolucion las apariencias de un juicio. El respeto al derecho de los particulares exige que las providencias de estos jueces excepcionales no causen daño irreparable á tercero; por cuyo motivo casi nunca tienen fuerza de sentencia definitiva, pues en toda cuestion grave procede el recurso de apelacion ante los tribunales del mismo órden, en donde la parte ofendida puede deducir su derecho y obtener la revocacion ó la reforma de aquel acto de jurisdiccion extraordinaria.

1761.—Son los alcaldes jueces de excepcion:

I. Cuando deciden bajo su responsabilidad las reclamaciones de los electores municipales (1).—Aunque la formacion de las listas es una operacion administrativa, adquiere el carácter de contenciosa, si la impugna el interesado ó un tercero; y así debiera ser el Consejo provincial, ó por lo menos el gobernador de la provincia con su acuerdo, quien decidiese definitivamente y sin ulterior recurso las instancias de inclusion ó exclusion: derecho que la ley atribuye á aquella autoridad oyendo al cuerpo referido, sin duda por otorgar mas latitud á la accion administrativa en materia de elecciones, ó porque no considere las municipales tan importantes como las provinciales y generales, y por tanto no merecedoras de tan firmes garantías.

II. Cuando prévia citacion de los propietarios colindantes acotan y amojonan las carreteras, sus obras accesorias y sus terrenos adyacentes (2).—Entonces examinan testigos, reconocen documentos, declaran límites y sentencian en juicio contradictorio si hubo ó no intrusion del cultivo. Esta operacion es tambien administrativa, porque defender el dominio público es un acto de puro mando que no admite dilacion, salvos los recursos posteriores ante los tribunales competentes, si la oposicion de un tercero suscitase contienda sobre propiedad ú otra de naturaleza contenciosa.

1762.—Son los gobernadores de provincia jueces de excepcion:

I. Al resolver las instancias sobre inclusion ó exclusion de electores en las listas para el nombramiento de diputados á córtes y diputados provinciales (3).—El recurso de apelacion de estas providencias ante la audiencia del territorio, y no ante el Consejo provincial á pesar de la índole contencioso-administrativa de las cuestiones, es un medio extraordinario de proteger el derecho electoral, poniéndolo bajo la

(1) Véanse núms. 1160 y 1161.
(2) Véase núm. 1305.
(3) Véase núm. 1107.

salvaguardia de una autoridad agena á las pasiones políticas, inamovible é independiente.

II. Al declarar de oficio ó á solicitud de parte la caducidad de tal concesion de aguas públicas hecha por el gobierno en favor de una persona ó compañía por no haberla puesto en práctica, ó por haberse interrumpido el uso durante el término legal (1).—Si no hay oposicion por el concesionario, es un acto de jurisdiccion voluntaria; si la hubiere, de jurisdiccion contenciosa.

III. Al designar la parte con que cada pueblo haya de contribuir para la construccion de un camino vecinal, y al variar la designacion de las cuotas, si se alterase la direccion primitiva (2).—Contra estas providencias procede el recurso de apelacion ante el Consejo provincial, de suerte que la jurisdiccion es doblemente excepcional, porque el gobernador juzga en primera instancia, y aquel cuerpo confirma, reforma ó revoca su decision, como si fuese tribunal de segundo grado.

IV. Y todas las veces que esta autoridad es llamada á decidir alguna cuestion contencioso-administrativa en Consejo provincial ó con su acuerdo segun las leyes (3).—Entonces si bien no ejerce privativamente jurisdiccion alguna, participa mas ó menos de la del Consejo provincial que en casos semejantes la goza tambien extraordinaria.

1763.—Son los ministros jueces de excepcion.

I. Al calificar préviamente los títulos de los partícipes legos, de cuya calificacion gubernativa, si los interesados no se conforman con ella, pueden declinar intentando la via contenciosa ante los Consejos provinciales con apelacion al Real (4).—Por regla general son los ministros la única autoridad competente para reconocer y liquidar las deudas del estado, sin que los tribunales administrativos puedan dar curso, ni aun admitir accion alguna relativa á declarar-

(1) Véase núm. 1281.
(2) Véase núm. 1758.
(3) Véase núm. 450.
(4) Ley de 20 de marzo de 1846, art. 4.

le deudor, escepto en los casos especialmente señalados en las leyes.

II. Al destituir al patrono de un establecimiento particular de beneficencia (1).—El gobierno ejerce un acto de tutela, pero tambien lastima un derecho que la voluntad del fundador estableció y la ley confirma, por lo cual debe haber justa causa para la destitucion; y si el patrono se creyese agraviado, puede reclamar contra la providencia del ministro ante el Consejo Real.

III. Al resolver acerca del cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos celebrados directamente por el gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion (2).—Las contiendas á que dieren lugar estos actos de gestion las decide en primera instancia el ministro respectivo y el Consejo Real pronuncia en definitiva. Fúndase esta doctrina en las razones expuestas hablando de los Consejos provinciales; y si bien parece extraño que el ministro intervenga como juez y parte en tales asuntos, el sumo interés del estado disculpa aquella anomalía. Pudiéramos añadir que al celebrar el ministro semejantes contratos no se despoja de su carácter público para presentarse como una persona privada, sino que conserva su autoridad y significa el gobierno procurando la utilidad comun; de donde nace que estas cuestiones estriban en la oposicion de un derecho particular al interés colectivo, siendo por tanto los tribunales ordinarios incompetentes.

1764.—Entre esta jurisdiccion escepcional y la del Consejo Real median algunas graves diferencias, á saber: la primera procede de la potestad delegada en los ministros; la segunda de la voluntad presunta del Rey: la una es un acto de administracion; la otra el ejercicio de una prerogativa de la Corona: aquella da derecho para conocer y sentenciar en primera instancia, y esta para decidir por via de apelacion y sin ulterior recurso.

(1) Véase núm. 918.
(2) Reglamento sobre el modo de proceder el C. R., art. 1.

1765.—El Tribunal mayor de cuentas, los juzgados privativos de hacienda, de marina y otros privilegiados ejercen tambien una jurisdiccion administrativa especial.

Todavía hay ciertas corporaciones administrativas que poseen, sin ser tribunales, una parte de esta jurisdiccion especial como son los Ayuntamientos en materia de quintas (1), y las Diputaciones provinciales al decidir las instancias de los pueblos agraviados en el repartimiento de las contribuciones de sangre y dinero (2), cuyos negocios tienen todos los caractéres de lo contencioso-administrativo; si bien la ley ha querido dejar expedita la accion del gobierno, no sujetando su decision á los mismos trámites y recursos que por regla general se observan en los demás de su índole.

CAPITULO VII.

Del tribunal superior en el órden administrativo.

1766.—Consejo Real como tribunal administrativo.
1767.—Su jurisdiccion.
1768.—Publicacion de sus consultas.
1769.—Su competencia.
1770.—Cuando conoce en primera instancia.
1771.—Cuando en segunda.

1766.—El Rey en Consejo Real decide en grado de apelacion y sin ulterior recurso las cuestiones contenciosas de este órden, ya vengan sentenciadas en primera instancia por los tribunales administrativos, ó ya resueltas por los jueces de excepcion.

1767.—Dícese propiamente *el Rey en Consejo Real*, porque el Monarca retiene la alta justicia administrativa; de donde se sigue que aquel cuerpo no ejerce una verdadera jurisdiccion ni pronuncia sentencias, sino decisiones cuasi-judiciales. Son simples consultas ó proyectos de decreto en una materia

(1) Véanse los núms. 1184, 1197, 1209, 1223 y 1226.
(2) Véase núm. 163—3.º

contenciosa, que si el Rey los aprueba, pasan á ser ley entre las partes y además regla de comun observancia.

En el Consejo Real refleja, pues, la autoridad del Monarca, de suerte que aquel alto cuerpo de la administracion jamás pierde el carácter de consultivo del gobierno, ni aun cuando ejerce atribuciones contenciosas. Sus actos adquieren fuerza obligatoria, si el Rey los acepta y el ministro los escuda con su responsabilidad; que no crece ni mengua por seguir ó no seguir el dictámen elevado á la aprobacion de la Corona. Sin embargo es constante la adhesion del gobierno á la consulta del Consejo Real, ya porque el saber de sus miembros y su práctica en los negocios inspiran una perfecta confianza en sus decisiones, y ya porque así conviene para mantener la unidad de doctrinas y fundar una jurisprudencia uniforme. Las veleidades de la política y la contínua mudanza de los ministros quebrantarían el hilo de las tradiciones administrativas, que solo puede guardar en depósito un cuerpo permanente, extraño á las vivas contiendas de los partidos y compuesto de personas que si no son inamovibles segun la ley, deben serlo por voluntad del gobierno.

Infiérese de todo lo expuesto que el Consejo Real ejerce una cuasi-jurisdiccion, porque *en el hecho* decide sin ulterior recurso las materias contenciosas, aunque *en derecho* sea el Monarca quien pronuncia las sentencias y por su autoridad solamente causen ejecutoria.

1768.—Todas las resoluciones del Monarca por consulta del Consejo Real ó de sus secciones, así las que eleva al gobierno en los negocios contenciosos como en las contiendas de competencia, se publican autorizadas con la firma del ministro de la Gobernacion (1). Fúndase esta providencia en dos razones principales, á saber: el carácter de resoluciones generales inherente á las consultas y de reglas que fijan la jurisprudencia para casos análogos, y el decoro debido al elevado cuerpo de quien aquellas proceden. A las razones expresadas en la ley pudiéramos añadir otra de gran peso,

(1) Real decreto de 13 de febrero de 1847.

cual es la responsabilidad del ministro no con bastante claridad aceptada, cuando era el subsecretario quien firmaba los actos del Consejo Real.

1769.—Como tribunal administrativo corresponde al Consejo Real conocer:

I. De las competencias de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas (1).

II. De la resolucion final en los asuntos contenciosos, ya decida en primera y única instancia, ó ya en grado de apelacion (2).

1770.—Conoce en primera y única instancia:

I. De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia y rescision de los contratos celebrados directamente por el gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion (3). Antes se comprendia en este artículo la *civil* solamente; anomalía singular porque no hay razon alguna, ni grave, ni leve, para excluir los contratos celebrados por la administracion militar de la ley comun á todos. Es un error contra el cual conviene protestar diariamente en nombre de los principios, la pretension de constituir dos administraciones aparte, como si el gobierno no fuese uno solo, ó como si pudiésemos admitir un estado dentro del estado.

II. De las demandas contenciosas á que dieren lugar las resoluciones de los ministros, cuando el gobierno acuerde préviamente someter á su conocimiento las reclamaciones de las partes (4).—Este acuerdo prévio se requiere para proteger la independencia de la accion administrativa, quedando el derecho de los particulares bajo la salvaguardia de la responsabilidad ministerial.

III. De los recursos de reposicion, aclaracion y revision de sus providencias y resoluciones (5), pues las sentencias

(1) Véanse núms. 1739 y sig.
(2) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 9.
(3) Reglamento de 30 de diciembre de 1846 sobre el modo de proceder el C. R. art. 1, y real decreto de 17 de julio de 1849.
(4) Reglamento citado, art. 1, §. II.
(5) Ibid. §. III.

de los tribunales supremos no pueden ser revocadas ni corregidas sino por ellos mismos, ni las decisiones del Rey sino por el Rey.

Conoce en segunda y última instancia:

I. De los recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de los Consejos provinciales (1), porque es tribunal de alzada con respecto á ellos.

II. Y de los que intentaren las partes contra las providencias de cualquiera otra autoridad que entienda en primera instancia en negocios contencioso-administrativos (2), porque ejercen jurisdiccion de primer grado.

La seccion de lo contencioso prepara las resoluciones finales dictando al efecto las providencias de actuacion convenientes y decide el Consejo pleno (3).

CAPITULO VIII.

Del procedimiento ante los Consejos provinciales.

1771.—Procedimientos administrativos. 1772.—Distintos de los civiles.

—

1771.—Las leyes no señalan trámites precisos para deducir el particular su derecho ante los ministros, los gobernadores de provincia ó los alcaldes de los pueblos cuando proceden como jueces de excepcion; pero sí prescriben reglas de estricta observancia con respecto á los juicios administrativos, cuando son los tribunales á quienes de ordinario compete esta jurisdiccion, los encargados de resolver las cuestiones contenciosas.

(1) Ibid. art. 2, §. I.
(2) Ibid. §. II.
(3) Real decreto de 22 de setiembre, art. 9 y reglamento citado, art. 3.—La doctrina expuesta al tratar del Consejo Real como cuerpo consultivo, de la justicia y jurisdiccion administrativas, de las competencias, de lo contencioso, etc. nos dispensa de estendernos mas en esta materia.

1772.—Hay, pues, principios ciertos é invariables que determinan la manera de proceder ante los tribunales administrativos, reglas de instruccion que guardan mucha analogía con las prescritas para los ordinarios. Difieren sin embargo unos de otros procedimientos, en que los primeros son menos rigorosos: forman su carácter distintivo la sencillez y la celeridad, dejando siempre una grande latitud al poder discreccional, de suerte que solamente la omision de ciertas fórmulas sustanciales es causa de nulidad.

Artículo 1.°—Organizacion del tribunal.

1773.— Presidencia del Consejo provincial.
1774.—Acuerdos.
1775.—Consejero ponente.
1776.—Secretario.
1777.—Ugieres.
1778.—Abogados y procuradores.

1773.—El gobernador de la provincia es presidente nato del Consejo provincial, no solo considerado como cuerpo consultivo de la administracion, sino tambien cuando actúa en lo contencioso. En ausencia de dicha autoridad ejerce sus atribuciones el vice-presidente nombrado por el gobierno. Esta intervencion se funda en el principio que la justicia administrativa no es independiente á semejanza de la ordinaria, y por tanto no puede ni debe haber un aislamiento absoluto entre la accion y el juicio.

El gobernador recibe además y despacha la correspondencia del Consejo, firmando las contestaciones que no se autoricen por secretaría y autoriza los despachos de este tribunal, porque sus facultades son puramente pasivas. Tambien decreta las providencias interinas que por urgentes deban dictarse sin demora, poniéndolo á la mayor brevedad en conocimiento del Consejo, en cuyo caso procede con el carácter de juez, y no de administrador.

Al presidente del Consejo provincial pertenece el gobierno interior, mantener el órden en las sesiones y publicar las sentencias definitivas.

1774.—Para que puedan tomar acuerdo los Consejos provinciales en negocios contencioso-administrativos, se quiere la asistencia de tres vocales, entre ellos uno precisamente letrado, contándose en el número el gobernador de la provincia cuando asistiere. A falta de algun consejero propietario el gobernador designa el supernumerario que haya de suplirle.

La presencia de un letrado se requiere como garantía del acierto en las cuestiones de derecho, en cuyos casos hace las veces de asesor.

1775.—En cada negocio elige el Consejo por mayoría absoluta un consejero ponente á quien incumbe proponer á la deliberacion del Consejo los puntos de hecho y derecho sobre que deben recaer los fallos, y redactar las providencias motivadas que el tribunal dictare. El ponente para el despacho de un negocio puede serlo en otro ú otros, no admitiéndosele escusa á no mediar impedimento bastante á juicio del Consejo.

La necesidad de fundar las sentencias obliga á contraer la discusion á ciertos puntos, haciendo un análisis razonado de la cuestion principal y sus incidentes, y exponiendo bajo distintos capítulos ó *considerandos* los motivos de la providencia.

1776.—El secretario del Consejo es un oficial del gobierno de la provincia que el gobernador nombra, procurando que sea letrado. Sus obligaciones son:

I. Dar cuenta de los escritos de la administracion y de las otras partes litigantes.

II. Autorizar las providencias, sentencias, despachos y exhortos del Consejo, y las copias que hubieren de franquearse.

III. Custodiar los expedientes y desempeñar las funciones de relator y las demás que le imponen ó impusieren las leyes y reglamentos.

1777.—Hay tambien en cada Consejo dos ugieres á quienes corresponde:

I. Hacer los emplazamientos, citaciones, notificaciones,

embargos y demás diligencias que se practicaren de órden del Consejo fuera de la audiencia y de la secretaría.

II. Asistir á las audiencias y hacer guardar en ellas el órden debido.

III. Y ejecutar las órdenes del presidente ó vice-presidente relativas al despacho y servicio del Consejo.

1778.—En los Consejos provinciales no es obligatorio el ministerio de abogados ni procuradores, ni se exigen derechos á las partes, ni se admite otro tratamiento que el impersonal; puntos todos ellos en los cuales difieren estos tribunales de los ordinarios (1).

Artículo 2.°—Recusaciones.

1779.—El gobernador de la provincia no puede ser recusado.
1780.—Causas de recusacion.
1781.—Cuando debe intentarse.
1782.—Forma de proponerla.

—

1779.—El gobernador de la provincia no puede ser recusado, porque, dicen, de otra suerte sucederia que la administracion encontrase á cada paso un obstáculo en los intereses, en las pasiones y en el capricho ó violencia de un particular y se paralizase el curso de la justicia administrativa que debe ser rápido y expedito. Sin embargo, esta doctrina parece á otros demasiado rigorosa fundándose en que, si por una parte conviene que la justicia administrativa sea pronta, por otra no menos importa que sea imparcial. Los intereses del estado hallan suficiente proteccion y defensa en la amovilidad de los jueces y en la jurisdiccion soberana del Consejo Real.

1780.—El vice presidente y los demás vocales sí que pueden ser recusados en los casos siguientes:

I. Si fueren parientes por consanguinidad ó afinidad hasta el cuarto grado civil inclusive de alguno de los litigantes.

II. Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los tres

(1) Reglamento de 1.° de octubre de 1845, arts. 1—12.

años precedentes siguieren ó hubieren seguido causa criminal con alguna de las partes, su cónyuge, ó sus consanguíneos ó afines en línea recta.

III. Si al tiempo de la recusacion ó dentro de los seis meses precedentes siguieren ó hubieren seguido pleito civil con alguna de las personas mencionadas en el párrafo anterior, con tal que el pleito haya empezado antes de aquel en que se proponga la recusacion.

IV. Si fueren tutores, curadores ó defensores de cualquiera de las partes, ó administraren un establecimiento ó compañía que sea parte en el litigio.

En todos estos casos considera la ley que hay motivo para poner en duda la imparcialidad del juez, y así ampara el derecho de los particulares ofreciéndole en otro mayores garantías de independencia.

1781.—Cuando los hechos en que se funde la recusacion sean anteriores al pleito, no pueden proponerla los litigantes despues de haber contestado á la demanda ó deducido escepcion dilatoria, salvo si aquellos llegasen posteriormente á su noticia.

1782.—La recusacion se propone por escrito firmándolo el recusante ó su apoderado: se comunica al recusado para que responda tambien por escrito ó de palabra ante el Consejo, y se recibe á prueba la recusacion, si es necesario. Oido el recusado ó evacuada la prueba, el Consejo falla sin ulterior recurso, absteniéndose aquel de asistir á la vista y á la votacion de este incidente. Si la recusacion fuese admitida, el recusado no puede ya conocer del negocio (1).

ARTICULO 3.°—Discusion escrita.

1783.—Memoria de la administracion.
1784.—Demanda de los particulares.
1785.—Contestacion.
1786.—Emplazamiento y notificaciones.
1787.—Excepciones dilatorias.
1788.—Prueba.

1783.—Cuando los negocios se entablan á instancia de

(1) Reglamento citado, arts. 13, 14 y 15.

la administracion, se incoa el procedimiento con un escrito ó memoria documentada que el gobernador de la provincia manda pasar al Consejo. Esta memoria, así como todas las que la administracion presentare al Consejo en el concepto de parte, van autorizadas por el gobernador ó por el encargado del servicio administrativo á que corresponda la cuestion con el visto bueno de dicha autoridad superior. La administracion, pues, no demanda sino que explica sus actos, los somete á exámen y provoca una decision.

Fúndase este privilegio en graves razones de conveniencia general. Quiso la ley que como el estado se halla expuesto á sostener diarias contiendas ya con los particulares, ya con las corporaciones á fin de conservar ilesos sus derechos y proteger sus intereses, tuviese tambien medios mas faciles y expeditos de defensa.

1784.—Cuando los negocios se entablan á instancia de particulares ó corporaciones, se incoa el procedimiento con la demanda documentada del particular ó corporacion. La demanda firmada por el actor, ó por el representante legal de la corporacion debe ser entregada personalmente ó por medio de apoderado en la secretaría del gobierno provincial. El gobernador, en su vista, decide si el asunto que la motiva es de su exclusiva competencia ó si es contencioso. En el primer caso lo resuelve gubernativamente quedando á la parte el recurso ante el ministro de la Gobernacion para que, oido el Consejo Real, anule ó reforme aquella providencia. En el segundo, manda que se dé cuenta de la demanda al Consejo provincial.

Este conocimiento anterior de la demanda que la ley ordena se dé á la administracion activa, estriba en el principio de la independencia necesaria al gobierno, y en la idea útil de tentar una conciliacion, modificando el gobernador la providencia dictada en uso de su poder discreccional.

1785.—El término mayor que puede señalarse en el despacho ó cédula de emplazamiento para contestar á la demanda es de nueve dias, y uno mas por cada cinco leguas de distancia desde la capital de provincia al pueblo donde el demandado tu-

viere su domicilio, tomando siempre en cuenta el estado de las comunicaciones. Si la demanda se dirige contra la administracion, debe pasar al gobernador de la provincia, quien la devuelve al Consejo con su contestacion á la mayor brevedad, sin exceder nunca el plazo de treinta dias. El término para contestar al escrito en que se proponga excepcion dilatoria ó cualquiera otra pretension incidente de la principal, es de dos á seis dias. Los términos son breves, porque los juicios administrativos son sumarios.

1786.—Los emplazamientos dirigidos á particulares se hacen en cédulas ó despachos que contengan literalmente la demanda ó memoria y una relacion de los documentos presentados con ella.

Los ugieres hacen las notificaciones extendiendo una cédula original, y además una copia para cada una de las partes. En la casa elegida por el actor ó reo al tiempo de producir su demanda ó la contestacion, entregan la copia á la parte en su persona, si se hallare en ella, y en su defecto al dueño de la casa, individuos de la familia y criados segun este órden. La persona á quien se entregue la copia firma si puede, y no pudiendo, un testigo á su ruego, la cédula original que se une al expediente. Las cédulas deben contener literalmente la providencia notificada.

Las notificaciones en que no se guarden dichas formalidades, son nulas.

En la demanda y contestacion y en los escritos en que se dedujere excepcion, antes de fijarse la pretension debe extenderse por párrafos numerados un resúmen de los puntos de hecho y de derecho que sustente la parte respectiva.

La ciencia del abogado se reconoce principalmente en la claridad, en la precision y en la exactitud de este resúmen y de sus conclusiones.

1787.—No se admiten como dilatorias mas excepciones que la incompetencia del Consejo y la falta de personalidad en el demandante, ya por carecer de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, ya por no acreditar debidamente el carácter ó representacion con que reclama, sin

que otra alguna pueda suspender ni impedir el curso del juicio.

Las excepciones dilatorias se proponen y sustancian todas al mismo tiempo, en cuya sustanciacion solo se admite un escrito á cada parte, aunque en el fondo de la cuestion ó sobre la demanda pueden admitirse hasta dos que bastan para fijar la cuestion, esclarecer las dudas é ilustrar la conciencia de los jueces; de otro modo la controversia traspasaria los estrechos límites señalados á los juicios administrativos.

1788.—Terminada la discusion por escrito pasan los autos al consejero ponente, y á propuesta suya decide el Consejo si se ha de señalar dia para la vista pública ó se ha de recibir prueba, determinando en este caso la que haya de hacerse y el término que se deba conceder á las partes para verificarla dentro del máximo improrogable de treinta dias.

Las diligencias de prueba que se practiquen fuera de la audiencia se hacen ante el vice-presidente, salvo si el Consejo estima conveniente asistir á algun reconocimiento ó vista ocular. Tambien pueden delegarse estas diligencias á los jueces de primera instancia y alcaldes de los pueblos.

Nunca se entregan los expedientes á los particulares, sino que se ponen de manifiesto en la secretaría del Consejo á donde acuden las partes para tomar los apuntes y sacar las copias convenientes (1).

ARTÍCULO 4.°—Vista del proceso.

1789.—Vista del pleito. **1790.**—Providencias para mejor proveer.

1789.—Evacuada la prueba ó terminada la discusion escrita se señala dia para la vista pública, fuera de los casos en que la publicidad pudiese dar ocasion á que se perturbase el órden, pues entonces se ve el pleito á puerta cerrada, si así lo acuerda el Consejo.

La vista empieza haciendo el secretario relacion del expediente, y en seguida las partes ó sus defensores exponen

(1) Reglamento citado, arts. 21—40.

lo que crean conducente á su defensa. El gobernador de la provincia puede tambien nombrar un defensor que sostenga los derechos de la administracion cuando lo estime oportuno, ó autorizar para que lo nombren á las corporaciones ó agentes administrativos, cuyos actos suscitaron la controversia.

1790.—Terminada la vista puede todavía el Consejo, si lo halla necesario para mejor proveer, pedir informes ó mandar practicar cualquiera diligencia de prueba que no sea la de testigos (1).

Artículo 5.°—Sentencias.

1791.—Término para dictarla.
1792.—Obligacion de fallar.
1793.—Votacion.
1794.—Deben motivarse las sentencias.
1795.—Discordia.
1796.—Empate.

—

1791.—El Consejo debe dictar la sentencia dentro de siete dias á mas tardar, contados desde el siguiente á aquel en que se hubiere concluido para definitiva.

1792.—Los Consejos provinciales no pueden abstenerse de fallar ningun litigio á título de ser oscuras ó incompletas las leyes ó disposiciones legales, ó por no haber estas previsto el caso sobre el cual debe recaer el fallo.

1793.—La votacion se hace á puerta cerrada, sometiendo el ponente á la deliberacion del Consejo los puntos de hecho y de derecho sobre que deba recaer el fallo, y votando sucesivamente por su órden y en último lugar la decision.

1794.—Los Consejos motivan todas las providencias definitivas y las interlocutorias que á su juicio lo requieran, exponiendo clara y concisamente los puntos de hecho y de derecho y los principios ó disposiciones legales que les sean aplicables.

1795.—Si al votar la sentencia discordaren los consejeros y no resultase mayoría, se vuelve á ver el negocio por mas jueces y se vota de nuevo por los primeros y por los se-

(1) Ibid. arts. 41—45.

gundos, en cuyo caso el Consejo se asocia el número de consejeros propietarios, y á falta de estos, de supernumerarios que necesite llamándolos por el órden de su precedencia.

1796.—Cuando asiste á la votacion el gobernador de la provincia, su voto es decisivo en caso de empate (1).

Artículo 6.°—Actuacion en rebeldía.

1797.—Acusacion de rebeldía.
1798.—Prueba.
1799.—Notificacion de la sentencia.
1800.—Recurso de rescision.
1801.—Sus efectos.
1802.—Sustanciacion.

1797.—Si alguna parte debidamente emplazada ó citada no acudiere á exponer sus defensas, el Consejo, á instancia de los demás interesados, decide el asunto en rebeldía. La instancia por parte de la administracion se entiende hecha desde el momento en que el secretario expone al Consejo haber pasado el término hábil y lo certifica en sus actuaciones.

Puede acusarse la rebeldía por escrito ó de palabra: en este último caso el secretario extiende la oportuna diligencia que firman las partes interesadas. Acusada la rebeldía, el Consejo procede á fallar el pleito.

1798.—Para mejor proveer en rebeldía puede el Consejo mandar practicar de oficio la prueba que estime conveniente, como no sea la de testigos.

1799.—La sentencia dictada en rebeldía, además de notificarse por cédula ó despacho cuando sea posible; se fija en la sala del Consejo y se inserta en el Boletin oficial de la provincia.

1800.—Contra estas sentencias procede el recurso de rescision ante el mismo Consejo que la hubiere dictado, sin que sea admisible la apelacion ni pueda interponerse otro alguno, mientras no se decida el primero. El recurso de rescision debe intentarse dentro de quince dias contados desde el

(1) Ibid. arts. 46—53.

siguiente al de su publicacion; mas si la parte contumáz estuviere ausente de la provincia, puede el Consejo señalarle un plazo mas largo.

1801.—El recurso de rescision no suspende la ejecucion de la sentencia dictada en rebeldía, á menos que el Consejo al dictarla haya ordenado lo contrario. Sin embargo, la ejecucion de la sentencia se entiende siempre sin perjuicio de la rescision que pudiera intentarse, y se lleva á efecto prévia la oportuna fianza, siempre que el Consejo creyere oportuno exigirla.

1802.—Admitido el recurso de rescision se oyen las defensas del reclamante, y se le concede para exponerlas y justificarlas la mitad á lo sumo del término ordinario.

La parte que fuere por segunda vez condenada en rebeldía, no puede entablar otro recurso de rescision en el mismo negocio (1).

ARTICULO 7.°—Recursos contra las sentencias definitivas.

1803.—Recurso de interpretacion.
1804.—Sus efectos.
1805.—Recurso de apelacion.
1806.—Cuando procede.
1807.—Término para interponerlo.
1808.—Sus efectos.
1809.—Recurso de nulidad: cuando es admisible.
1810.—Término para entablarlo.
1811.—Aplicacion de los procedimientos civiles á los negocios administrativos.

—

1803.—Tres son los recursos que proceden contra las sentencias definitivas de los Consejos provinciales, el de interpretacion, el de apelacion y el de nulidad.

Hay lugar al recurso de interpretacion ante el mismo Consejo cuando la parte dispositiva de la sentencia fuere contradictoria, ambigua ú oscura en sus cláusulas, y debe interponerse dentro de cinco dias contados desde la notificacion de la sentencia.

1804.—Este recurso no suspende la ejecucion de la

(1) Ibid. arts. 54—62.

sentencia que lo motiva, á no ser que el Consejo mandase sobreseer en el todo ó en parte hasta la debida aclaracion.

Si el Consejo, oidas las partes, juzga procedente la interpretacion, admite el recurso y dirime la contradiccion ó disipa la ambigüedad ú oscuridad de la sentencia dentro de tercero dia; pero nunca procede el recurso de interpretacion respecto de la sentencia una vez interpretada, ni respecto á la providencia de interpretacion.

1805.—Como los Consejos provinciales son tribunales de primera instancia en el órden contencioso-administrativo, puede acudirse en grado de apelacion contra sus providencias ante el Rey en Consejo Real que decide estos negocios sin ulterior recurso, escepto un solo caso en que el tribunal de alzada es el de Cuentas (1).

1806.—Para que sea admisible la apelacion es preciso:

I. Que el interés del litigio ó el valor de la demanda, pudiendo sujetarse á una apreciacion material, llegue á 2,000 reales. Los negocios de menor cuantía siempre se terminan en primera instancia, porque ni los derechos que en ellos se ventilan merecen ponerse bajo una mayor salvaguardia, ni conviene por intereses mínimos ocupar á la justicia, ó entorpecer el curso de la administracion. Sin embargo bien pudiera interponerse el recurso de nulidad.

II. Que las providencias apeladas no sean interlocutorias, pues las nulidades y agravios que con ellas se causaren, se ventilan y deciden en el Consejo Real al mismo tiempo que los recursos que se interpongan contra las sentencias definitivas.

1807.—La apelacion debe interponerse necesariamente dentro de diez dias contados desde la notificacion de la sentencia, y la parte que no apele puede adherirse á la apelacion hasta el dia de la vista inclusive.

1808.—El recurso de apelacion no suspende la ejecucion de la sentencia, salvo si en esta se hubiese mandado lo contrario.

(1) Véase núm. 1691.

1809.—Por último, procede el recurso de nulidad en los casos siguientes:

I. Cuando el asunto no fuere de la competencia de la jurisdiccion administrativa.

II. Cuando no hubiere dictado la sentencia el número de consejeros necesario.

III. Cuando la sentencia fuere contraria en su tenor al testo expreso de las leyes, reales decretos y órdenes vigentes.

IV. Cuando alguna de las partes careciere de poder bastante ó de capacidad para litigar.

V. Cuando no se hubiere citado á alguna de las partes para prueba ó sentencia.

VI. Cuando se hubiere denegado la prueba necesaria para dictar un fallo justo.

Tales son los vicios del procedimiento que la ley considera como sustanciales; pero no basta que existan para ser causa de nulidad, pues además se requiere reclamar en el tiempo y en la forma debida contra ellos; y así será improcedente dicho recurso en los cuatro últimos casos, si el agraviado no hubiese sostenido su derecho por las vias legales en la primera instancia.

1810.—Debe interponerse el recurso de nulidad dentro del mismo término y en igual forma que el de apelacion, bien entendido que en los negocios de mayor cuantía no puede intentarse el primero por separado del segundo.

Al gobernador de la provincia incumbe introducir cualesquiera recursos contra las sentencias gravosas á la administracion.

1811.—A estos trámites deben ajustarse los Consejos provinciales en punto á la sustanciacion y decision de los negocios de su competencia, y en los casos é incidentes no previstos, atemperarse á la legislacion y jurisprudencia comunes, en cuanto su aplicacion sea compatible con el rápido curso de las cuestiones contencioso-administrativas y con el espíritu de sus leyes y reglamentos (1).

(1) Ibid. arts. 63—77.

CAPÍTULO IX.

Del procedimiento ante el Consejo Real.

SECCION PRIMERA.

Disposiciones comunes á todas las instancias.

ARTÍCULO 1.°—Organizacion del tribunal.

1812.—Consejo Real como tribunal administrativo.
1813.—Atribuciones del vice-presidente.
1814.—Fiscal y abogados fiscales.
1815.—Secretario.
1816.—Auxiliares.
1817.—Seccion de lo contencioso.
1818.—Consejero ponente.
1819.—Abogados.
1820.—Ugieres.

1812.—La organizacion del Consejo Real es siempre la misma, ora se considere como cuerpo consultivo del gobierno, ora proceda como tribunal decidiendo la materia contenciosa. No obstante hay ciertas facultades que solo en este último caso pueden ser ejercidas, por cuya razon conviene exponerlas en este lugar.

Importa á nuestro propósito recordar que segun la ley orgánica del Consejo, los consejeros extraordinarios entienden solamente en los asuntos administrativos, quedando reservado á los ordinarios el conocimiento y decision de los contenciosos.

1813.—Al vice-presidente del Consejo Real corresponde señalar los negocios que hubieren de verse en pleno; recibir las escusas de los consejeros; mantener la policía de los estrados; llevar en ellos la palabra de la que nadie podrá usar sin su permiso, y autorizar todos los acuerdos y providencias que se dicten. Tambien le pertenece oir las quejas de los interesados sobre retardo de sus expedientes ú otros abusos que merezcan particular providencia, tomar las que estuvieren en el círculo de sus atribuciones y promover las que respectivamente correspondan al Consejo y á la seccion de lo contencioso.

1814.—El fiscal ejerce dos clases de atribuciones:

I. Representa y defiende de palabra y por escrito á la administracion y á las corporaciones que estuvieren bajo su especial inspeccion y tutela, cuando no litiguen con ella ó entre sí mismas. En este caso puede el gobierno nombrar todavía un consejero extraordinario ú otro comisionado de su confianza que desempeñe dicho encargo en determinados negocios.

II. É informa siempre que la seccion de lo contencioso juzga conveniente oir al ministerio fiscal, aunque no defienda á ninguna de las partes.

Los abogados fiscales auxilian al fiscal en el despacho de su oficio, y trabajan á sus órdenes y bajo su direccion.

1815.—El secretario del Consejo lo es tambien de la seccion de lo contencioso, y sus obligaciones son las declaradas á los secretarios de los Consejos provinciales (1). Debe además llevar un libro de registro de entrada y salida de los negocios: otro de las providencias de la seccion y votos particulares: otro de las resoluciones definitivas del Consejo y los demás que aquella ó este acordaren.

1816.—Los auxiliares ayudan al ponente y al secretario en el desempeño de sus respectivos cargos y ejercen el oficio de relator cuando no lo desempeñe el primero.

1817.—El vice-presidente del Consejo Real es sustituido por el de esta seccion, y en su defecto por los de las demás secciones segun el órden de su precedencia.

El vice-presidente de la seccion de lo contencioso ejerce con respecto á ella las atribuciones declaradas á favor de quien presida el Consejo con respecto á todo él, y además dicta las providencias de mera sustanciacion que no hayan de motivarse. Los vocales de la misma seccion por el órden de su precedencia, le reemplazan en el desempeño de sus obligaciones.

1818.—Para cada negocio debe nombrar el vice-presidente de la seccion un consejero ponente, el cual hace de re-

(1) Véase núm. 1777.

lator ante el Consejo siempre que lo halla oportuno, y además cuando lo exige la gravedad del asunto á juicio del mismo vice-presidente. Tambien propone las providencias que deban fundarse y los puntos de hecho y de derecho sobre que hayan de recaer las decisiones y extienden todas las motivadas y la resolucion final del Consejo.

Si el ponente se separa del dictámen que ha de someterse al Consejo, el vice-presidente de la seccion nombra otro de sus individuos que sostenga la discusion en el Consejo pleno.

1819.—El ministerio de los abogados no es siempre obligatorio, pues que la seccion de lo contencioso puede permitir á las partes que actúen y se defiendan por sí mismas en los negocios donde no creyese necesaria la intervencion de letrados; mas por regla general las partes contrarias á la administracion están representadas y son defendidas en los asuntos contenciosos por abogados del Consejo, entendiéndose por tales todos los incorporados al colegio de Madrid en ejercicio de su profesion.

Dedúcese de lo expuesto:

I. Que solamente los abogados arriba dichos están autorizados para postular ante el Consejo Real.

II. Que la parte al designar letrado, no solo nombra un defensor, sino que constituye un apoderado, pues una sola persona ejerce el ministerio de abogado y el oficio de procurador.

1820.—Los ugieres del Consejo, en número de cuatro, desempeñan en la seccion de lo contencioso y en el Consejo los deberes que les están encomendados á los de los Consejos provinciales en su línea (1).

Artículo 2.°—Recusaciones.

1821.—Causas de recusacion.
1822.—Cuando debe ser propuesta.
1823.—Sustanciacion.

1821.—Pueden las partes recusar á los consejeros reales

(1) Véase núm. 1778.—Reglamento de 30 de diciembre de 1846, artículos 4—31.

por las mismas causas que á los individuos de los Consejos provinciales.

1822.—El tiempo hábil para proponerla es tambien el mismo, añadiendo que no procede despues de haberse mejorado la apelacion ó recurso de nulidad, salvo si ocurriese la condicion comun de venir posteriormente los hechos en que se funda á noticia de la parte; pero en ningun caso es admisible, si hubiere empezado á verse el proceso en Consejo pleno.

El litigante que falta á la verdad suponiendo no haber llegado á su noticia en tiempo hábil la causa de recusacion, es corregido con una multa que no puede esceder de 6,000 reales (1).

1823.—La forma establecida para intentar la recusacion y la manera de sustanciar este incidente, son en todo conformes con la doctrina expuesta al tratar de los Consejos provinciales (2).

SECCION SEGUNDA.

Orden de proceder en primera y única instancia.

Artículo 3.º—Demanda.

1824.—Modo de entablarla, cuando la administracion es demandante.
1825.—cuando es demandada.
1825.—Comunicacion al gobierno.
1827.—Requisitos de la demanda.

1824.—La administracion se muestra parte en los negocios contencioso-administrativos como demandante ó como demandada.

En el primer caso no hay propiamente demanda, pues el procedimiento se inicia con una memoria que el fiscal presenta al Consejo en virtud de órden é instrucciones del respectivo ministro. El fiscal ejerce entonces el oficio de abogado del gobierno y defiende los derechos del estado.

1825.—Cuando se entabla la demanda contra la adminis-

(1) Reglamento citado, arts. 32—37.
(2) Véanse núms. 1780 y sig.

tracion, el vice-presidente del Consejo la remite al ministerio de donde dimana la resolucion que las há producido. Si en vista de la demanda estima el ministro que procede la via contenciosa, devuelve el expediente al Consejo para el curso ordinario; y si no lo estima así, oye gubernativamente al Consejo sobre esta cuestion prévia y la resuelve en vista de su consulta sin ulterior recurso. En todo caso el ministro debe dictar su resolucion dentro de un mes contado desde la remision de la demanda á la respectiva secretaría.

1826.—La comunicacion prévia ó el traslado de la demanda al ministro competente, fúndase en el principio de la libertad de accion y de responsabilidad del gobierno; y así remite la cuestion al Consejo ó la decide *sin ulterior recurso*, esto es, dentro de los límites de la justicia administrativa, pues bien pudiera la parte agraviada acudir á las Córtes, último freno de la potestad ejecutiva.

El plazo señalado al gobierno para contestar tiene dos objetos; primero procurar que la justicia sea administrada con prontitud, y segundo impedir que un silencio indefinido produzca todos los efectos de una denegacion del derecho sin conceder á los particulares los recursos que proceden en la via contenciosa.

Todo cuanto aquí se dice de los individuos es aplicable á las corporaciones y establecimientos públicos por su carácter de personas morales.

1827.—Deben las demandas ir acompañadas de los requisitos siguientes:

I. Que refiera con claridad y precision los hechos que la motivan y la pretension que se deduce; es decir, que debe contener la exposicion sumaria del asunto litigioso, terminando á fijar su peticion principal con las subsidiarias, incidentes y recursos, porque los tribunales administrativos no juzgan *ultra petita*, y así el Consejo Real no pronuncia sino á solicitud de las partes, so pena de incurrir en un exceso de poder.

II. Que antes de fijarse la pretension se extienda por párrafos numerados un resúmen de los puntos de hecho y de

derecho en que se funde, porque como la justicia administrativa debe llevar mas rápido curso que la ordinaria, y como además las sentencias deben motivarse, conviene resolver la cuestion compleja decidiendo una por una todas las cuestiones sencillas que entran en el conjunto.

III. Que se produzca copia simple, íntegra y literal de las escrituras y documentos que sirven de apoyo á la solicitud. Las escrituras posteriores á la demanda, ó cuya noticia hubiere llegado posteriormente al actor, las debe este producir desde luego, ú ofrecer entregarlas ó exhibirlas cuanto antes, porque parece justo usar de tolerancia, cuando las partes no cumplen con la ley por causas independientes de su voluntad. En todo caso, cuando la escritura ó documentos escedieren de veinticinco pliegos, se pone el original de manifiesto en la secretaría del Consejo, si no tuvieren matríz, y si la tuvieren, se entrega bajo recibo á la parte contendiente.

IV. Por último, toda demanda de particulares debe ir firmada por un abogado del colegio de Madrid prévio el poder bastante, ó por los mismos interesados. El defensor, tutor, albacea, heredero ó administrador que comparezca en juicio como parte en representacion agena, debe firmar la demanda y justificar documentalmente su personalidad legal, sin cuyo requisito no se le puede dar curso, pena de nulidad. Cuando son varios los demandantes, todos deben firmar separadamente y no bajo un nombre colectivo, para evitar que alguna de las partes pueda despues alegar que no ha intervenido en el juicio.

Cuando la demanda se dirige contra particulares ó corporaciones se entrega á un ugier para que haga el emplazamiento; y si contra la administracion se emplaza al fiscal.

Sobre ninguna demanda puede proveerse sin citacion del demandado, salvo las providencias interinas que se dieren en los casos permitidos por derecho, pues aunque los juicios administrativos hayan de ser breves y sumarios todo lo posible, no por eso han de omitirse los trámites esenciales, aquellos que interesan á la legítima defensa de las partes.

En ninguna demanda ni escrito se presta juramento alguno (1).

ARTICULO 4.°—Diligencias de notificacion y citacion en general.

1828.—Notificaciones y citaciones.

1829.—Modo de practicar y extender estas diligencias.

1828.—Los ugieres ejercen en estos litigios el oficio del escribano en los pleitos y causas ordinarias, por lo cual les corresponde practicar toda diligencia de notificacion ó citacion fuera de los estrados de la seccion ó del Consejo.

1829.—Estas diligencias se extienden:

I. En una cédula original para la parte que las promueva.

II. En una ó tantas copias del original como fueren las partes que hayan de ser notificadas.

Deben constar en el original y copia de toda cédula:

I. Su fecha, el nombre, apellido, profesion, domicilio ó residencia del actor y del citado ó notificado y cualquiera otra circunstancia que facilite el conocimiento exacto de ellos y sea notoria.

II. El lugar en que se deje la copia, la persona á quien se lea y entregue y la firma de este.

III. El nombre, apellido y firma del ugier que la autorice.

IV. Y la casa que la parte á cuya solicitud se haya expedido eligiere para que se le hagan las notificaciones y se le comuniquen los traslados.

Las notificaciones se hacen leyendo copia de la cédula á la persona citada y entregándosela en propia mano; y no pudiendo practicarse esta diligencia en persona, se lee y deja la cédula á uno de los parientes del interesado, á sus familiares ó domésticos, á un vecino, y por último al promotor fiscal mas antiguo de Madrid.

Si estuviere ausente de la corte el sugeto á quien debe

(1) Reglamento citado, arts. 50—62.

hacerse la notificacion, se le comunica por medio de despacho al juez del pueblo de su domicilio: si residiese en los dominios españoles de Indias, se dirige el despacho por conducto del ministerio de Ultramar: si en tierra extranjera, por la secretaría de estado, y si no tuviese domicilio fijo ó cuando se ignora su paradero, se inserta la cédula en la Gaceta y en el Boletin oficial de la provincia donde se sabe que últimamente residia.

Prohiben las leyes:

I. Leer ni entregar cédula alguna en dias feriados sin habilitacion de la seccion de lo contencioso, debiendo insertarse el auto de habilitacion en la cédula original y en sus copias.

II. Practicar estas diligencias antes de salir, ni despues de ponerse el sol.

III. Autorizar cédula ni diligencia alguna el ugier que tuviere interés en ellas, ó sus mujeres legítimas, ó sus parientes consanguíneos ó afines hasta el cuarto grado.

Las formalidades expresadas son de esencia, pues su omision induce vicio de nulidad en el procedimiento, exceptuando las relativas á la citacion en la persona de los parientes, criados ó promotor fiscal, y las comunicadas por exhorto que la ley no considera tan sustanciales (1).

Artículo 5.° Diligencias de emplazamiento.

1830.—Condiciones del emplazamiento.

1831.—Emplazamiento á personas morales.

1832.—Deben practicarse en la misma forma que las anteriores é ir acompañadas de los mismos requisitos; pero además han de contener pena de nulidad los siguientes:

I. El nombre del Consejo.

II. El dia de audiencia pública señalado para que los litigantes comparezcan en persona ó por medio de abogados.

III. Copia literal de la demanda.

(1) Reglamento citado, arts. 63—75.

IV. Copia ú oferta de entregar ó poner de manifiesto los documentos ó escrituras en que se funda la demanda. Basta una sola copia, aunque los emplazados sean mas de uno, si lo fueren marido y mujer ó personas que tengan un interés comun en el negocio; y de cualquier modo, la persona á quien se entreguen, y no sabiendo, un testigo á su ruego, firman el recibo.

1831.—Los Ayuntamientos de los pueblos son emplazados en la persona de sus alcaldes; las compañías industriales ó corporaciones de otra especie en la de sus directores; el emplazamiento se entiende con el gefe económico de cualquier establecimiento público, cuando sea demandado alguno de esta clase (1); y en general las leyes designan la autoridad en quien se reconoce la personalidad legal ó el derecho de representacion en juicio.

Artículo 6.º—Excepciones dilatorias.

1832.—Enumeracion. 1833.—Sustanciacion.

1832.—Pertenecen á esta clase las siguientes:

I. Falta de personalidad en el actor por carecer de las calidades necesarias para pedir en juicio, ó por no acreditar el carácter ó representacion con que reclama. Es una excepcion dilatoria, porque suspende el procedimiento hasta que subsanado el vicio siga su curso la justicia.

II. Falta de personalidad en el abogado defensor por ilegalidad ó insuficiencia del poder, pues nadie sino en virtud de legítima representacion puede hacer suya una causa agena. Sin esta circunstancia las decisiones del Consejo serian ilusorias, porque los actos de un extraño no pueden parar perjuicio á tercero, si antes ó despues no se obliga á consentirlos.

III. Incompetencia, sea porque la decision del asunto corresponde á la administracion pura, sea porque la cues-

(1) Ibid. arts. 76—80.

tion pertenece al órden civil. Hay pues incompetencia *ratione materiæ*, cuando no procede la via contenciosa, sino simplemente la gubernativa; ó cuando la demanda debe intentarse ante los tribunales ordinarios y no ante los administrativos.

IV. Litispendencia, si hay demanda pendiente sobre el mismo objeto y relativa al mismo fin, ó si una contestacion se halla enlazada con cierta cuestion prévia que se ventila en otro tribunal.

En tal caso procede el sobreseimiento hasta que la cuestion prejudicial se resuelva por el juez competente, pero sin inhibirse de conocer en la causa, porque es privativo del Consejo decidir el asunto principal.

V. La cualidad de extranjero en el actor, pues el demandado puede escusarse de contestar, mientras aquel no dé fianza de pagar las costas y los gastos y perjuicios que ocasione el proceso, ó no deposite la suma equivalente. Es la caucion que en el derecho comun llaman *judicatum solvi*, ó de estar á lo sentenciado.

1833.—Todas las excepciones dilatorias deben ser propuestas en el término del emplazamiento, y de ellas se dá traslado al actor, notificándole la providencia en la forma ordinaria. Las excepciones propuestas fuera de dicho plazo no suspenden el curso de la demanda.

Dentro de seis dias debe el actor evacuar el traslado del escrito en que se proponga el artículo de no contestar, y transcurridos, la seccion provee lo que sea de justicia (1).

Artículo 7.°—Discusion escrita.

1834.—Contestacion á la demanda.
1835.—Su forma.
1836.—Su efecto.
1837.—Fin de la discusion escrita.

1834.—El demandado debe contestar dentro de veinte dias contados desde el siguiente al de la notificacion, si no

(1) Reglamento citado, arts. 86, 87 y 88.

hubiere propuesto dilatorias, ó desde el siguiente á la notificacion de la providencia en que se hubiesen desestimado dichas excepciones. Si hay lugar á réplica y contraréplica, puede concederse para este efecto el plazo de diez dias á cada parte.

1835.—La que intente apoyar su pretension en hechos debe articularlos con precision, y la contraria á quien perjudiquen confesarlos ó negarlos llanamente. El silencio ó las respuestas evasivas pueden estimarse como confesion de los hechos á que se refieren.

Estos escritos comprenden:

I. Los fundamentos y alegaciones de las partes de una manera sumaria por párrafos numerados.

II. Las pretensiones respectivas.

1836.—La contestacion robustece la demanda á tal punto, que ya no es árbitro el actor de variarla, salvo si desiste de ella.

1837.—Concluida la discusion escrita los litigantes exhiben en la secretaría del Consejo los escritos originales y los documentos justificativos de su intencion, todo lo cual se entrega á los funcionarios que hayan de hacer el informe y la relacion del proceso. En seguida se señala dia para la vista, haciéndose saber por cédula á los interesados.

Artículo 8.º—Vista del proceso.

1838.—Vista pública. 1839.—Sus reglas.

1838.—Las vistas son públicas, excepto si la publicidad pudiese causar escándalo; y aun en este caso no serán á puerta cerrada, á no acordarlo así el Consejo oyendo en voz al fiscal. La audiencia pública es la mayor garantía que se puede ofrecer al derecho de los particulares, á cuyo propósito Mr. Cormenin se expresa del modo siguiente: «Aunque promovedor en tiempo de la restauracion del sistema de inamovilidad, hoy decimos con la mejor buena fé que la garantía de la defensa oral y de la publicidad de las audien-

cias nos parece muy superior y de consiguiente muy preferible á la misma inamovilidad» (1).

1838.—En la vista informa una vez el actor y otra el demandado, salvo si el presidente estimase necesario oir las réplicas. En los informes no puede hacerse mérito de documentos de los cuales no se hubieren entregado copias á las partes, ú ofrecídose entregar ó exhibir con arreglo á la doctrina antes expuesta.

Cuando una de las partes hubiese demorado con malicia la presentacion en la secretaría de los escritos y documentos útiles á su derecho, el Consejo puede fallar el proceso en vista solo de los aducidos por la parte adversa (2).

ARTICULO 9.º—Actuacion en rebeldía.

1840.—Sustanciacion en rebeldía.
1841.—Defensa de la parte contumáz.
1842.—Efectos del recurso de rescision.
1843.—Cuando aprovecha á las partes que no lo intentaron.

1840.—Hay lugar á proceder en rebeldía en los mismos casos que ante los Consejos provinciales y se acusa en igual forma.

Declarada la rebeldía, el actor obtiene lo que pide en cuanto no fuere injusto, y si la parte contumáz fuese el actor, el demandado será absuelto de la demanda. Mas si la cédula de emplazamiento hubiese sido nula, no se declara la rebeldía contra el demandado sin citarle antes de nuevo.

Cuando por fuerza mayor y notoria alguna de las partes no pudiese comparecer en el término del emplazamiento, el Consejo suspende la declaracion de rebeldía y puede ordenar que el litigante sea nuevamente emplazado. La equidad exige practicar esta diligencia para que ni el actor ni el reo sean privados sin culpa suya de legítima defensa.

(1) *Questions de droit administratif*, chap. IV.
(2) Reglamento dicho, arts. 97—100.

Si la demanda se funda en un mismo título, y teniendo un mismo objeto contra diferentes personas las unas incurren en rebeldía y las otras no, el Consejo, si no estima conveniente fallar desde luego en rebeldía, puede suspender su decision hasta pronunciar la definitiva con respecto á todos los demandados.

1841.—Para que el sentenciado en rebeldía pueda interponer el recurso de rescision, debe acreditar que no ha podido tener noticia de la demanda ni de la sentencia, ó solicitar la misma rescision por ausencia, enfermedad grave ú otro accidente semejante. Aun en este caso no se admite el recurso, si no se dedujere dentro de los quince dias posteriores al de haber cesado el impedimento ó llegado á su noticia la demanda, la sentencia ó alguna diligencia de su ejecucion; ó si estando ausente, dedujere el recurso despues de pasado el término preciso para hacerlo segun las distancias. Tampoco es admisible un año despues de haber tenido cumplido efecto la sentencia en rebeldía, en el caso de que esta no se haya notificado, porque si los derechos particulares merecen respeto, tambien hay un interés de órden público en que las decisiones del Consejo Real sean ejecutorias.

El recurso de rescision debe comunicarse, pena de nulidad, por cédula de emplazamiento, en la cual se señala para comparecer el término de seis dias ó la audiencia inmediata al último de estos.

1842.—Deducido dicho recurso en la forma prescrita y plazos señalados, se suspende la ejecucion de la sentencia pronunciada en rebeldía, á menos que el Consejo al dictarla no hubiese ordenado su ejecucion sin perjuicio de la rescision y prévia fianza ó sin ella, ó si la parte se fundase para interponerlo en las causas expresadas en otro lugar (1); en cuyo caso la sentencia es ejecutoria, mientras el Consejo no mande lo contrario.

La rescision de la sentencia dictada en rebeldía puede ser total ó parcial; pero de cualquier modo que se rescinda,

(1) Véase núm. 1801.

la actuacion continúa desde el punto en que se hallaba antes del incidente de rebeldía.

1843.—Cuando son varios los demandantes ó demandados segun queda dicho, el recurso de rescision aprovecha á las partes condenadas en juicio contradictorio:

I. Si la sentencia descansa en fundamentos comunes, pero desconocidos á dichas partes, ó cuya prueba haya dependido de los contumaces.

II. Si la condena fuere indivisible (1).

La doctrina expuesta al tratar de este mismo recurso cuando procede ante los Consejos provinciales (2) aquí no explicada, es extensiva al caso presente y se omite por evitar molestas repeticiones.

Artículo 10.—Actuaciones de prueba.

1844.—Diligencias probatorias.
1845.—Quien las practica.
1846.—*Posiciones.*
1847.—Citacion al interrogado.
1848.—Interrogatorio.
1849.—Ministerio fiscal.
1850.—*Testigos.*
1851.—Su presentacion.
1852.—Potestad coercitiva de la seccion de lo contencioso.
1853.—Personas incapaces de dar testimonio.
1854.—Exámen de los testigos.
1855.—Careo.
1856.—Próroga del término de prueba.
1857.—*Peritos.*
1858.—Su recusacion.
1859.—Su exámen ó informe.
1860.—*Inspeccion ocular.*
1861.—*Comprobacion de documentos.*
1862.—Trámites.
1863.—Auto preparatorio.
1864.—Cotejo.
1865.—Documentos auténticos.
1866.—Decision.
1867.—Remision del falsario al juez competente.
1868.—Observacion.

1844.—Como los hechos pueden ser oscuros ó contradichos, la seccion de lo contencioso debe á peticion de parte ó de oficio para mejor proveer, mandar que se reciba el pleito á prueba, porque de otro modo no es posible fallar en definitiva el punto litigioso.

Los tribunales administrativos deben poseer como los

(1) Reglamento citado, arts. 101—121.
(2) Véanse núms. 1797 y sig.

civiles toda la autoridad necesaria para dirigir la instruccion de los negocios de su competencia y poner las causas en estado de poderse dictar una resolucion definitiva.

Las diligencias probatorias consisten en que las partes, ó una de ellas jure á posiciones, ó en practicar informacion de testigos, reconocimiento de peritos, inspeccion ocular, cotejo de documentos ú otra cualquiera á propósito para descubrir la verdad.

1845.—En Madrid practica estas diligencias uno de los vocales ó auxiliares de la seccion, ó bien delega sus facultades en los jueces de partido, y para las que se ejecutan fuera de la corte, comisiona á los respectivos jueces ó alcaldes.

Las actuaciones relativas á la prueba se practican en audiencia pública, salvo aquellos actos que pudieran promover escándalos.

1846.— I. *Posiciones.*—Cada parte puede pedir despues de contestada la demanda y antes de verse el pleito en definitiva que su adversario responda con juramento, ó sin él, á las posiciones concernientes al punto litigioso. Tambien puede solicitarlo el demandado antes de contestar á la demanda, si las posiciones condujeren á cerciorarse de la capacidad de su adversario para comparecer en juicio, ó del carácter ó representacion con que haya de litigar.

1847.—El que hubiere de ser interrogado será citado por cédula con un dia de intervalo y bajo apercibimiento de haberle por confeso, si no teniendo justo motivo, dejare de comparecer y declarar. En caso de urgencia puede reducirse á horas el término señalado. Si le asistiese justo motivo para no comparecer, el Consejo puede comisionar á uno de sus individuos ó auxiliares que le reciban declaracion en su casa ante el secretario en presencia, ó en ausencia de la otra parte segun las circunstancias. Toda alegacion de falso impedimento es corregida con una multa que no exceda de 1,000 reales.

1848.—La parte que no quiera consignar en escrito sus posiciones, reservándose manifestarlas en el acto del interrogatorio, puede hacerlo, pidiendo únicamente que la contra-

ria sea citada al efecto. En el dia señalado para evacuar las posiciones, el interesado las manifiesta á la seccion y esta las manda extender ó interroga sobre ellas, si fueren pertinentes y admisibles.

Cada parte responde por sí misma de palabra, siéndoles permitido hacerse recíprocamente las preguntas y observaciones que juzguen convenientes con permiso y por medio de quien presida. Los consejeros, con la venia del mismo, pueden tambien dirigirles las preguntas que estimen oportunas.

1849.—No se piden posiciones al fiscal ó á quien hiciere sus veces en representacion del estado; pero sí es lícito á la parte contraria á la administracion proponer por escrito las preguntas que quiera hacer. Los empleados de la administracion á quienes conciernan los hechos, evacuan las preguntas por via de informe y por conducto de la persona que represente al estado.

1850.— II. *Testigos.*—En las providencias que admiten la informacion testifical deben expresarse los hechos sobre que deba recaer la prueba; los cuales han de ser precisos ó conducentes.

1851.—Tres dias antes del señalado para la informacion, debe cada parte poner de manifiesto en la secretaría una lista expresiva de los nombres, profesion y domicilio de los testigos que presenta, pudiendo la contraria resistir que sea examinado otro alguno fuera de los incluidos ó claramente designados en ella.

Los testigos que reusen presentarse voluntariamente á declarar, son citados por cédula con dos dias de anticipacion al señalado para su exámen en audiencia pública á instancia de la parte que los presente y en virtud del auto en que se admita la informacion, sin que pueda dejárseles copia de este ni de interrogatorio alguno.

1852.—La seccion puede proveer:

I. Que el testigo inobediente sea conducido á su presencia por la fuerza pública.

II. Que permanezca arrestado hasta prestar declaracion.

No se aplican estas penas:

I. Si la cédula de citacion fuese nula.

II. Si no contuviese la cita de las disposiciones penales referidas.

III. Si el testigo hubiese sido citado con intervalo de tiempo menor que el legal.

IV. Si estuviese legítimamente impedido para comparecer.

1853.—Son incapaces para dar testimonio los ascendientes, descendientes, hermanos, tios y sobrinos por consanguinidad ó afinidad de una de las partes y tambien su conjunta persona aunque haya divorcio.

1854.—Los testigos son examinados separada y sucesivamente por el órden en que vinieren sentados en las listas, empezando por los del actor ó parte que sustente los hechos controvertidos. Los menores de diez y seis años pueden ser examinados sin juramento; los demás deben prestarlo.

1855.—Cuando las declaraciones apareciesen contradictorias, procede el careo; y si ofrecieren graves indicios de falso testimonio ó soborno, la seccion manda prender acto contínuo á los presuntos reos, y los pone á disposicion del juez competente remitiéndole el tanto de la culpa.

1856.—Puede prorogarse el término de prueba á peticion de cualquiera de las partes, pero no concederse mas de una próroga. Tambien puede abreviarse en los asuntos urgentes los términos ordinarios (1).

Está permitido examinar á los testigos que se hallaren en peligro de muerte ó á punto de ausentarse á pais extranjero ó ultramarino aun antes de proponerse la demanda y sin citacion contraria, si hubiese peligro en la demora.

1857.— III. *Peritos.*—Cuando sea menester practicar por via de prueba algun reconocimiento facultativo, las partes, dentro de las veinticuatro horas posteriores á la notificacion de la providencia, nombran de comun acuerdo uno ó tres peritos al efecto, y no haciéndolo, la seccion ó el Consejo respectivamente los designan.

(1) Véase núm. 1851.

1858.—Hay lugar á la recusacion de los peritos por las mismas causas que los consejeros con citacion y audiencia de las partes, advirtiendo que cuando son nombrados por las partes no pueden ser recusados por causas anteriores á su nombramiento; y si lo fueren de oficio, la recusacion por causas anteriores ó posteriores debe proponerse dentro de los tres dias siguientes á la designacion de los expertos.

1859.—Los peritos son examinados acto contínuo en audiencia pública, cuando el reconocimiento facultativo sea de tal naturaleza que puedan dar su dictámen al instante; mas si se exigiese inspeccion ocular ó algun otro reconocimiento prévio, se aplaza su informe para otro dia, determinando la seccion si han de evacuar su encargo de palabra ó por escrito.

Si el dictámen es oral, cada uno expresa el suyo por separado y á la manera que los testigos; mas si se proveyere que lo den por escrito, los peritos lo extenderán despues de haber conferenciado entre sí, exponiendo su juicio motivado y en caso de discordia el de cada uno.

Cuando la seccion no se creyese bastante ilustrada, procede á mandar que comparezcan los peritos á dar las explicaciones necesarias para el esclarecimiento del dictámen; y si la seccion ó el Consejo hallaren todavía insuficiente el primer reconocimiento y dictámen pericial pueden proveer que se verifique otro nuevo valiéndose ó no de los mismos peritos.

1860.— IV. *Inspeccion ocular.*—Esta diligencia de prueba se practica por medio de un individuo de la seccion ó Consejo, ó de un auxiliar, ó en fin librándose exhorto á los jueces y alcaldes segun queda dicho de las partes y testigos, y observándose las formalidades prescritas para el reconocimiento de peritos aplicables al caso presente.

1861.— V. *Comprobacion de escrituras y documentos no reconocidos ó argüidos de falsos.*—Procede este medio de prueba siempre que los presentados sean útiles para la decision del negocio y se encuentren en los casos siguientes:

I. Si una de las partes sostiene que la escritura producida es falsa.

II. Si tratándose de un documento privado, la parte á quien se atribuye negare su letra y firma.

III. Si una de las partes no reconociese como escrito ó firmado de puño de su causante ó de un tercero el documento privado que á uno de estos se atribuya.

1863.—En cualquiera de dichos casos la seccion manda comparecer en estrados á las partes en persona, de cuya comparecencia nadie puede dispensarse á no estar ausente ó no haber un impedimento grave, debiendo entonces presentarse por medio de apoderado especial.

El dia señalado la seccion intima á la parte que hubiere presentado el documento argüido de falso si está en ánimo de servirse de él. Cuando la parte incurre en rebeldía, reusa contestar ó declara que no trata de servirse del documento, se le desecha del proceso; pero si insiste en hacer uso de él, la seccion manda que la contraria declare si persiste en sostener que el documento es falso, ó en no reconocerlo por suyo, ó en no estimarle de aquel á quien se atribuye. Si esta parte incurre en rebeldía, reusa contestar ó no persiste en su primera declaracion, el documento presentado se recibe como auténtico; mas si se ratifica, la seccion le ordena explicar los fundamentos de su aserto, y decir qué clase de falsedad es la que supone en el documento. Entonces se entrega al instante el documento al secretario para que le custodie reconociéndolo antes la seccion, haciendo constar por diligencia su estado material y rubricándolo las partes ó sus apoderados.

1863.—La seccion manda por auto preparatorio:

I. Que las partes produzcan los documentos y articulen los hechos conducentes á probar la autenticidad ó falsedad del impugnado.

II. Que señalen las escrituras ó documentos que puedan servir para el cotejo.

1864.—En el dia señalado por el auto preparatorio, si los documentos producidos fueren concluyentes en favor ó en contra de la autenticidad del impugnado, la seccion provee en seguida admitiéndolo ó desechándolo del proceso; y en

caso contrario, por un segundo auto preparatorio decreta la comprobacion del documento por medio del cotejo con otro ú otros indubitados que señala en su providencia, mandando sean traidos al efecto. Tambien recibe informacion de testigos sobre los hechos pertinentes articulados por las partes.

1865.—Se admiten como auténticos ó fehacientes para el cotejo:

I. Los documentos y escrituras que de comun acuerdo señalaren las partes.

II. Los documentos auténticos.

III. Los privados reconocidos por las partes.

IV. El impugnado en la parte que no hubiere sido redargüida de falso.

1866.—En virtud de lo que resulte de estos ú otros medios análogos de comprobacion, la seccion decide por sí misma ó prévio dictámen de peritos nombrados de oficio, si lo halla conveniente.

1867.—Como pudiera acontecer que las diligencias de comprobacion suministrasen datos ó indicios acerca de los autores ó cómplices de la falsedad y estos viviesen y fuese indispensable la decision prévia del proceso criminal para fallar el pleito civil, se suspende el curso de este hasta la terminacion de aquel. En todo caso se pasa al juez competente el tanto de la culpa que resulte de las declaraciones, porque no es de la competencia administrativa conocer de los delitos y sentenciar las causas del fuerocomun (1).

1868.—A decir verdad tampoco debiera el Consejo Real proceder á la comprobacion de los documentos redargüidos de falsos, sino sobreseer en el litigio administrativo hasta que el tribunal ordinario competente decidiese esta cuestion incidental que pertenece al órden civil mientras solo versa sobre la autenticidad de las escrituras, porque la sentencia declara derechos entre particulares y entra en la esfera penal, luego que está averiguada ó se sospecha la existencia de un delito.

No es seguramente llegado el caso de aplicar la regla

(1) Reglamento citado, arts. 122—203.

que el juez de la accion tambien sea juez de la excepcion, porque son hechos que pertenecen á distintas jurisdicciones.

Hallamos pues poco ajustada á la teoría la doctrina consagrada por la ley, y la creemos opuesta al principio de la mútua independencia de los poderes del estado.

Concluida la prueba se procede á la vista sin necesidad de nuevos escritos ni alegatos.

Artículo 11.—Providencias interlocutorias y resoluciones definitivas.

1869.—Término para dictarlas.
1870.—Número de vocales necesario para su validez.
1871.—Deliberacion y votacion.
1872.—Condiciones de estas providencias.
1873.—Forma de publicacion.

—

1869.—La seccion de lo contencioso dicta las primeras á los siete dias de tener estado el proceso, y el Consejo pronuncia su resolucion definitiva dentro de quince contados desde el siguiente al de hallarse concluso, motivando todas las de esta última clase y las interlocutorias, por las cuales conceda ó deniegue reposicion de otra.

1870.—Ninguna providencia de la seccion es válida, á no haber sido dictada por tres vocales, ni tampoco resolucion alguna definitiva á cuya adopcion no hubiesen concurrido quince consejeros ordinarios. A falta de número suficiente en la seccion de lo contencioso, se asocian vocales de la de Gracia y Justicia principiando por el mas moderno.

1871.—Carecen de voz y voto en el Consejo:

I. El consejero que no hubiese asistido á la vista pública del negocio.

II. El que habiendo asistido, no esté presente al tiempo de deliberar y votar, á no estar enfermo ó tener otro impedimento legítimo y no quedar el número competente de jueces, en cuyo caso da su voto por escrito, remitiéndole motivado á quien presida.

Estas circunstancias de enfermedad ó impedimento no son obstáculo para proseguir la vista y determinacion del

asunto litigioso, salvo si no quedare el número de votantes necesario segun la ley. En el caso de ser insuficiente, se procede á nueva vista ó votacion, citando á los que hubieren faltado á la anterior.

La votacion es un acto indivisible, y así, una vez empezada, no puede interrumpirse, á no estorbarlo una causa insuperable.

Cuando el proceso estuviere en estado de ser decidido definitivamente en unos puntos y en otros no, queda al arbitrio del Consejo fallar definitivamente en cuanto á los primeros, ó no fallar ninguno hasta que pueda sentenciar en todos.

Hállase una causa ó litigio en estado de definitiva, cuando la instruccion está completa y todos los plazos han transcurrido.

La seccion de lo contencioso somete á la deliberacion del Consejo los puntos de hecho y de derecho relativos al litigio pendiente, debiendo recaer sobre cada uno de ellos y por su órden votacion separada.

1872.—Toda providencia definitiva ó interlocutoria motivada debe contener:

I. El nombre, apellido, profesion, domicilio y cualquiera otra circunstancia que facilite el conocimiento de las partes, el carácter con que litiguen y los nombres de sus abogados defensores, porque sin la identidad de las personas, no puede haber excepcion de cosa juzgada.

II. Las pretensiones respectivas ó resúmen del litigio.

III. Las cuestiones de hecho y de derecho que el Consejo hubiere presupuesto.

IV. Y lo acordado por el Consejo ó la decision final.

1873.—Las decisiones definitivas del Consejo Real se publican en forma de reales decretos refrendados por el ministro de la Gobernacion; y si el Rey no tuviere á bien aprobar la resolucion propuesta, dicta en Consejo de ministros el decreto motivado que estime justo (1), porque no son

(1) Reglamento citado, arts. 204—223.

verdaderas sentencias, sino proyectos de resoluciones que el Monarca acepta ó no, como juez supremo en el órden contencioso-administrativo.

ARTICULO 12.—Reposicion de las providencias interlocutorias.

1874.—Cuando y como debe interponerse este recurso.

—

1874.—La parte puede solicitar la reposicion de una providencia interlocutoria ante la seccion ó el Consejo dentro de tres dias contados desde el de la notificacion. Esta solicitud se decide prévia cédula de emplazamiento y un solo traslado, sin que contra la providencia confirmatoria ó revocatoria proceda nueva reposicion (1).

ARTICULO 13.—Aclaracion y revision de las resoluciones definitivas.

1875.—Recurso de aclaracion.
1876.—Recurso de revision.
1877.—Como deben introducirse.
1878.—Término para interponerlos.
1879.—Pueden entablarlo los acreedores.
1880.—No procede prescrita la accion.
1881.—Sustanciacion.

—

1875.—Hay lugar al recurso de aclaracion de estas decisiones cuando su parte dispositiva fuere ambigua ú oscura en sus cláusulas; y es improcedente:

I. Contra una definitiva sobre la cual se hubiere ya interpuesto una vez este recurso.

II. Contra la definitiva misma de aclaracion.

III. Contra la definitiva que en el caso de revision hubiere recaido de nuevo acerca del fondo de la cuestion ventilada.

1876.—El recurso de revision procede:

I. Si hubiere contrariedad en las disposiciones de la resolucion definitiva, porque seria, además de injusta, en alguno de los casos de imposible ejecucion.

(1) Ibid. arts. 224, 225 y 226.

II. Si hubiere recaido sobre cosas no pedidas; porque el Consejo no puede pronunciar de oficio, sino á solicitud de parte, y así es viciosa la decision *ultra petita*.

III. Si se hubiere omitido proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda, porque debe fallar todas las cuestiones litigiosas, so pena de incurrir en la falta de denegacion de justicia.

IV. Si se hubiere dictado por menor número de consejeros de los que para su validez se requieren, porque no hay decision donde no puede haber acuerdo, ni acuerdo donde no existe voluntad colectiva legalmente expresada.

V. Cuando el Consejo hubiere dictado resoluciones contrarias entre sí respecto á los mismos litigantes sobre el propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos, porque no son ley solamente para las partes, sino tambien decisiones de observancia general que se derogarian por la posterior.

VI. Cuando se hubiere dictado en virtud de confesiones y allanamientos hechos sin poder ó autorizacion suficientes por los defensores de las partes en estrados ó por escrito, si estas confesiones ó allanamientos fueren contradichos por los interesados y demostrada su falsedad, porque nadie se obliga por el acto ageno, sino en virtud de mandato ó sumision voluntaria.

VII. Tambien procede si despues de pronunciada la resolucion definitiva se recobraren documentos decisivos detenidos por fuerza mayor ó por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado, porque ni la equidad permite que un obstáculo invencible pare perjuicio al litigante en el primer caso, ni la justicia consiente que se aproveche del fraude ó de la violencia en el segundo.

VIII. Si hubiere recaido en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos, ó cuya falsedad se reconociere y declarare despues; pero solamente en el caso, á nuestro parecer, de que fueren decisivos y hubieren prestado fundamento á la resolucion.

IX. Si habiéndose dictado la definitiva en virtud de prue-

ba testifical ó de posiciones, uno ó muchos testigos ó la parte jurante fueren condenados como falsarios en sus declaraciones, porque tambien entonces faltarian los fundamentos de la decision.

X. Si la definitiva se hubiere ganado por sorpresa ó mediante cualquiera otra maquinacion fraudulenta.

XI. Y por último, es admisible este recurso contra las resoluciones definitivas dictadas en perjuicio de menores de edad ó entredichos de administrar sus bienes, cuando sus tutores ó curadores se hubiesen descuidado de presentar los documentos decisivos á su favor, porque estas personas siempre han sido justamente privilegiadas por la ley.

No procede el recurso de revision por error material cometido en la definitiva en cuanto á los nombres, calidades y pretensiones de las partes, ó por simple error de cálculo en su parte dispositiva, si bien puede pedirse por escrito la rectificacion del error.

1677.—Las demandas de aclaracion y revision deben introducirse por cédula de emplazamiento pena de nulidad, y en tiempo hábil si han de ser admitidas.

1678.—El término señalado para interponer el recurso de aclaracion es de cinco dias contados desde la notificacion de la definitiva.

El de revision debe entablarse dentro de dos meses contados:

I. Desde la notificacion de la definitiva en los casos I, II, III, IV y VI.

II. Desde la notificacion de la última definitiva en el caso V.

III. Desde el dia en que se descubrieren los documentos nuevos ó el fraude, ó desde el dia del reconocimiento ó declaracion de la falsedad en los casos VII, VIII, IX y X.

IV. Desde la notificacion de la definitiva hecha saber despues de haber cesado la menor edad ó la interdiccion en el caso XI. En defecto de esta notificacion se prorroga el término por todo el tiempo que dure la accion rescisoria.

1679.—Los acreedores ó sus derecho-habientes pueden

impugnar por el recurso de revision las definitivas que se hubieren dictado contra su deudor ó su causante en fuerza de colision fraudulenta ó atentado contra sus derechos. Entonces deducen la demanda de revision á los dos meses contados desde el dia en que hubiesen adquirido noticia judicial de la definitiva, y se presentan como terceros opositores en el juicio, es decir, como personas que no han sido llamadas ni representadas en una causa, en la cual se ventilaron sus derechos y se decidieron en su daño.

1880.—En ningun caso puede interponerse el recurso de revision despues de prescrita la accion ó la resolucion ejecutoria que lo motive. La estabilidad de los derechos particulares reclama que la ley señale un plazo, cuyo transcurso consagre perpétuamente la cosa juzgada.

1881.—Las demandas de aclaracion y revision se instruyen por los mismos trámites que otra cualquiera, y no suspenden la ejecucion de las sentencias que las motivan, mientras el Consejo no acuerde en vista de las circunstancias el sobreseimiento.

Cuando el Consejo estima procedente la aclaracion, admite el recurso y declara la duda ú oscuridad de la definitiva sin variar en el fondo sus disposiciones. Si el recurso admitido fuere el de revision, rescinde en todo ó en parte la sentencia impugnada, segun que los fundamentos de aquel se refieren á la totalidad ó tan solo á alguno de los capítulos de ella; y si dicho recurso procede por contrariedad de dos definitivas, el Consejo rescinde la última en fecha y manda ejecutar la primera. Como la jurisdiccion del Consejo es soberana, nadie puede reformar sus providencias sino el Rey en quien reside toda justicia administrativa.

La forma de estas decisiones es la establecida para todas las resoluciones finales (1).

(1) Reglamento citado, arts. 227—250.

SECCION TERCERA.

Modo de proceder ante el Consejo Real en segunda y última instancia.

ARTICULO 14.—Recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de los Consejos provinciales.

1882.—Jurisdiccion soberana del Consejo Real.
1883.—Cuando procede el recurso de apelacion.
1884.—Término para apelar y mejorar la apelacion.
1885.—Modo de interponerla.
1886.—Sus efectos.
1887.—Sus trámites.
1888.—Recursos de aclaracion y revision.
1889.—Recurso de nulidad.

—

1882.—La jurisdiccion del Consejo Real es soberana, y por eso reforma, anula ó revoca las sentencias de los tribunales inferiores en el órden contencioso-administrativo. En este principio se funda su competencia para conocer en grado de apelacion de las sentencias dictadas por los Consejos provinciales y de los recursos de nulidad contra las mismas.

1883.—Toda apelacion ante el Consejo Real supone:

I. Una resolucion definitiva pronunciada en juicio contradictorio, porque de otra suerte no habria sino una decision administrativa.

II. Una sentencia pronunciada en el primer grado de jurisdiccion, porque no puede acudirse á un tribunal superior *omisso medio*.

III. Una parte que se considera agraviada; de suerte que las personas no comprendidas en la sentencia apelada, por mas interés que tuvieren en el litigio, no tienen derecho para interponer este recurso.

1884.—El término para apelar es de diez dias contados desde la notificacion legal de la sentencia, debiendo el apelante mejorar la apelacion dentro de los dos meses siguientes, si la alzada se interpusiere en la Península é islas ad-

yacentes, y de tres si en Canarias, y deducir ante el Consejo Real la demanda de agravios por medio de uno de sus abogados con poder en forma, ó en su caso por el representante de la administracion y de las corporaciones que están bajo su tutela. Transcurridos aquellos plazos se declara desierta la apelacion y consentida la sentencia á la primer rebeldía que le acuse el apelado. Esta declaracion no debe hacerla el Consejo de oficio, porque no es asunto de órden público, sino negocio de interés privado.

1885.—Con la demanda debe presentar el apelante:

I. Certificacion de haber interpuesto el recurso y haberse notificado en tiempo y forma.

II. Certificacion sacada con citacion de la sentencia apelada y de la probanza sobre que esta hubiere recaido.

Si el apelado no comparece en el término concedido al apelante, se sigue la instancia en rebeldía.

1886.—Cuando no se hubiere proveido en primera instancia la ejecucion interina de la definitiva, puede la seccion á solicitud del apelado acordarla desde el primer dia en que se le diere cuenta del negocio; y si se hubiere acordado, puede desde igual época prohibir ó suspender en todo ó en parte la ejecucion interina decretada por el inferior, ó mandar que preste fianza el apelado á quien el inferior no hubiere impuesto la obligacion de otorgarla.

En materia civil la apelacion tiene por regla general efecto suspensivo, y al contrario en los negocios contenciosos de la administracion, en los cuales tiene de ordinario solamente efecto devolutivo. Nace esta diferencia de que el curso rápido de estos reclama la ejecucion interina de las sentencias; y así aunque las partes soliciten la suspension de todo procedimiento, el Consejo Real no debe acordarla sino cuando lo exigen causas graves y urgentes, porque no son únicamente derechos particulares, sino tambien intereses públicos la causa que se ventila. En suma, la urgencia es la presuncion legal en materia administrativa, y la no urgencia es la excepcion que debe ser declarada.

1887.—En la instancia de apelacion se siguen los trá-

mites prescritos para las demás con las modificaciones siguientes:

I. No se admite en la instancia de apelacion ninguna pretension ni excepcion nueva, salvo aquellas que no hubieren podido proponerse en la primera instancia.

II. La seccion ó el Consejo, para mejor proveer, pueden ordenar se practiquen de nuevo las diligencias probatorias de primera instancia que estimare viciosas ó insuficientes. Tambien puede ordenar otra clase de actuacion ó prueba que no se hubiere practicado ante el inferior.

III. El Consejo confirma ó revoca en todo ó en parte la sentencia apelada, proveyendo de nuevo sobre los puntos en que la revocare.

IV. Si la apelacion no hubiese recaido mas que sobre un incidente, el Consejo provee tan solo acerca de él, reservando al inferior la decision de lo principal. Sin embargo, si revocare el fallo del inferior y lo pidiesen todas las partes puede pronunciar acerca del fondo de la cuestion.

V. El Consejo no puede fallar sobre ninguno de los capítulos de la demanda que no se hubieren propuesto á la decision del inferior, salvo si se tratare:

I. De compensacion por causa posterior á la definitiva de primera instancia.

II. De intereses y cualesquiera otras prestaciones accesorias vencidas despues de la definitiva.

III. De daños y perjuicios causados desde su pronunciamiento.

1888.—Los recursos de aclaracion y revision contra las definitivas dictadas en apelacion proceden en los mismos casos, término y forma que los deducidos contra las resoluciones finales de los negocios contencioso-administrativos que principian y acaban en el Consejo.

1889.—El procedimiento del recurso de nulidad se ajusta á lo presente para el de apelacion.

Cuando este recurso procede por no haber dictado la sentencia el número necesario de consejeros provinciales, ó por ser la sentencia contraria en su tenor al texto expreso de

las leyes, el Consejo Real falla luego el proceso en definitiva, y lo devuelve para su ejecucion al inferior; y si procede por razon de incompetencia, el Consejo manda se haga saber á las partes que acudan donde y como viere convenirles.

Y por último, cuando el recurso se funda en incapacidad para litigar, en omision de emplazamiento ó citacion para prueba ó sentencia, ó en denegacion de probanza, el Consejo, si procede, repone el proceso al ser y estado que tenia antes de causarse la nulidad, y lo devuelve al inferior que lo ha formado para que lo continúe y sustancie con arreglo á las leyes (1).

ARTICULO 15.—Disposiciones generales.

1890.—Plazos y efectos de su transcurso. 1891.—Condenacion en daños y perjuicios. 1892.—Conclusion.

1890.—Los plazos señalados por dias se entienden de dias útiles, no comprendidos el de la fecha ni el del vencimiento. Cuando el plazo concluye en domingo ú otro dia de fiesta legal, se prorroga hasta el siguiente.

El Consejo no puede coartar ni extender estos plazos, excepto cuando se halla expresamente autorizado para ello, porque los procedimientos son de órden público. Aun entonces debe usar de su prudente arbitrio con parsimonia, no otorgando sino el tiempo necesario para que se ejecute el acto, ni prorogándolo sin justa causa.

El transcurso del término señalado para el ejercicio de algun derecho irroga la pérdida de este derecho, á no ser que ocurra la muerte de la parte interesada, en cuyo caso se suspende y no vuelve á correr contra sus herederos, sino desde el vencimiento del concedido para hacer inventario ó deliberar.

El vencimiento del plazo fatal perjudica así á los particulares como á las personas morales ó corporaciones.

(1) Reglamento citado, arts. 251—268.

La brevedad y el rigor de los plazos son condiciones del procedimiento administrativo.

1891.—Puede ser condenada á satisfacer daños y perjuicios:

I. La parte que solicite señalamiento de término alegando falsos motivos.

II. La que para asegurar su demanda ó defensa recurre á falsas alegaciones y negativas, ó imputaciones calumniosas ó cualquiera otro medio reprobado y de mala fé.

III. La que sin legítimo fundamento deduce recursos de interpretacion, revision, nulidad ó apelacion de una definitiva que no fuere susceptible de ellos.

IV. Aquella cuya apelacion se estimase temeraria.

V. La que en virtud de sentencia ó actos cancelados á consecuencia de pago ú otro modo legítimo de extinguirse las obligaciones, hubiere conseguido que se proceda contra la persona ó bienes de su adversario.

VI. La que con desprecio de las providencias del Consejo infringiere la prohibicion que se le haya impuesto, ó no restituyere los bienes que detentare.

Las multas que imponga el Consejo no pueden exceder de 10,000 rs. y la condena de daños y perjuicios debe comprender la indemnizacion completa de los causados. En caso de concurrencia contra los bienes de la parte condenada entre la multa y la indemnizacion de daños, se satisface esta con preferencia.

Dichas penas se imponen con audiencia de la parte á quien se aplican, prévio depósito de la multa, si consisten en ella.

1892.—Tal es la índole de los juicios administrativos: fórmulas sencillas, trámites breves, plazos cortos é improrogables, sentencias motivadas y por lo comun interinamente ejecutorias constituyen su carácter. Ni tanta lentitud como en los procedimientos civiles, ni tanta rapidez que puedan quedar indefensas las partes.

APÉNDICE (1).

Direcciones.

(Lib. III, cap. V).

1893.—Direccion de lo contencioso. 1894.—Sus facultades. 1895.—Observaciones.

—

1893.—El gobierno juzgó conveniente establecer una nueva direccion á las inmediatas órdenes y bajo la dependencia del ministro de Hacienda con el título de Direccion general de lo contencioso. El director y los dos subdirectores que la componen con la dotacion necesaria de subalternos, deben ser letrados, versados en la ciencia administrativa, en la legislacion y en la práctica de los negocios de los distintos ramos de la hacienda pública.

1894.—Las facultades de la Direccion de lo contencioso son consultivas y resolutivas, y se reasumen en las siguientes:

I. Emitir su dictámen en todos los negocios de la administracion central de Hacienda en que se ventilen cuestiones de derecho comun, civil ó administrativo.

II. Dar tambien dictámen siempre que se trate de in-

(1) El deseo de que esta obra se ajuste todo lo posible á la legislacion vigente, es causa de añadir por via de apéndice algunas doctrinas nuevas y de exponer algunas mudanzas que nuestro derecho administrativo ha experimentado durante el curso de la impresion; reformas que no pudieron ser incluidas en el lugar oportuno.

tentar alguna accion ante los tribunales de justicia ó administrativos á nombre ó en contra del estado en virtud de los expedientes que se instruyan en la misma administracion central.

III. Vigilar y cuidar de que se sostengan como corresponde ante los tribunales comunes y administrativos los intereses de la hacienda pública en los negocios de toda clase que pendan ante los mismos, dando á este fin las instrucciones oportunas á los agentes de la administracion.

IV. Seguir por sí correspondencia con los fiscales del Tribunal de cuentas, del Excusado, de la Comisaría general de Cruzada y de la Junta directiva de la deuda del estado y con los fiscales y promotores que entiendan en los negocios de Hacienda, proponiendo al ministerio la que deba llevarse con el fiscal del Consejo Real, con los tribunales de justicia y juzgados ordinarios.

V. Cuidar de que se activen y terminen con arreglo á derecho las causas en que sea parte la Hacienda, y con especialidad las de contrabando y defraudacion.

VI. Dar su dictámen siempre que haya de concederse indulto por esta clase de delitos, ó haya de transigirse con ocasion de los negocios de contrabando.

VII. Promover los recursos de *casacion* (1) que procedan en interés de la ley en los negocios tocantes á la Hacienda pública.

VIII. Promover igualmente las mejoras de que sea susceptible la legislacion sobre materias judiciales del mismo ramo.

IX. Promover asimismo el juicio de responsabilidad, cuando haya lugar á ella, contra los magistrados y jueces que hubieren fallado en los negocios y causas de Hacienda.

X. Y por último, entiende en todo lo relativo á la ejecucion de lo dispuesto acerca de memorias y obras pías eclesiásticas (2), y á las reclamaciones que se promovieren con mo-

(1) De *nulidad* debiera decir el gobierno, que es la expresion legal en España.

(2) Real decreto de 12 de octubre de 1849.

tivo de las decisiones que recaigan en los expedientes de calificacion de derechos de individuos pertenecientes á las clases pasivas (1).

1895.—Difícil empeño seria justificar la necesidad de introducir esta nueva rueda en la administracion ya tan complicada de la Hacienda, mientras que los demás ministerios saben y pueden pasarse sin ella. El de Obras públicas lucha á cada paso con los derechos particulares, y sin embargo da vado á los negocios contenciosos del ramo sin el auxilio de una direccion semejante.

La de lo contencioso en materias de Hacienda ejerce facultades que deben pertenecer al Consejo Real; otras puramente activas que no necesitan impulso uniforme, y otras en fin que corresponden al ministerio fiscal encargado de defender en juicio los derechos del estado.

Gobernadores de provincia.

(Lib. III, cap. VI).

1896.—Reunion de los gefes políticos é intendentes en una sola autoridad.
1897.—Atribuciones de los gobernadores de provincia.
1898.—Su correspondencia con el gobierno.

1896.—En el discurso de esta obra habiamos expuesto la conveniencia de reunir en una sola autoridad las atribuciones de los gefes políticos y de los intendentes (2); y en efecto el gobierno llevó á cabo esta reforma reclamada á la vez por la ciencia y la política, instituyendo los *Gobernadores de provincia.*

«Cuando dos autoridades iguales en categoría dividen entre sí atribuciones que lejos de excluirse mútuamente, tienen íntimo enlace y contacto, no pueden evitar conflictos por grande que sea su celo y su abnegacion, ni les es dado proceder en sus disposiciones con aquella absoluta confor-

(1) Reales decretos de 28 de diciembre de 1849.
(2) Véanse núms. 266 y 267.

midad de miras sin la cual la unidad administrativa se quebranta, ya que no desaparezca del todo» (1).

Tal fué el pensamiento del gobierno al crear, en sustitucion de los gefes políticos é intendentes, una sola autoridad civil superior en cada provincia, exceptuando la de Madrid, para cuya excepcion no hay ningun legítimo fundamento.

1897.—Las atribuciones de estos gobernadores en la parte política y administrativa son las mismas que correspondian á los gefes políticos; y en la parte económica tienen por punto general las de proteccion y vigilancia que ejercian los intendentes segun las leyes (2), recayendo las demás facultades y obligaciones en los administradores y gefes de la administracion provincial de la Hacienda (3).

1898.—Los gobernadores de provincia se entienden directamente con los ministerios de Gobernacion, Hacienda, Comercio, Instruccion y Obras públicas, porque de todos tres dependen en los respectivos ramos del servicio (4).

Gefes civiles.

(Lib. III, cap. VII).

1899.—Supresion de estas autoridades.

—

1899.—Estas autoridades intermedias, vínculo entre la superior de la provincia y las inmediatas de cada pueblo, fueron suprimidas, conservando no obstante el gobierno á los gefes civiles existentes al tiempo de la reforma y con la cláusula de *por ahora*, con el carácter de alcaldes corregidores (5).

(1) Exposicion del real decreto de 28 de diciembre de 1849.
(2) Real decreto de 23 de mayo de 1845.
(3) Real decreto de 28 de diciembre de 1849.
(4) Real decreto de 28 de diciembre de 1849.—Véase tambien la instruccion del ministerio de Comercio, Instruccion y Obras públicas de 26 de enero de 1850.
(5) Real decreto de 19 de setiembre de 1849.

Alcaldes.

(Lib. III, cap. VIII).

1900.—Potestad disciplinar de los alcaldes. 1901.—Jurisprudencia del Consejo Real.

—

1900.—El Consejo Real ha declarado un punto algo oscuro de nuestro derecho administrativo, consagrando la siguiente jurisprudencia acerca de la potestad disciplinar de los alcaldes, extensiva á las demás autoridades del mismo órden.

1901.—«Considerando que al conferir el Código penal á los alcaldes la atribucion de juzgar en primera instancia y en juicio verbal las faltas que en él se mencionan, ha estado lejos de privarles de los demás caractéres, facultades y atribuciones que á dichos funcionarios competen como delegados del gobierno y como administradores de los pueblos:

Que correspondiendo por las leyes á los alcaldes y otras autoridades administrativas superiores é inferiores la facultad de imponer multas gubernativamente como atribucion necesaria para el desempeño de sus funciones, y habiéndose organizado sobre este fundamento toda la administracion por leyes recientemente publicadas, este fundamento desaparecería si el Código penal se extendiese en el concepto de que todos los hechos de esta clase han de ser calificados de faltas, y todas las faltas juzgadas por los alcaldes con la dependencia y bajo la subordinacion de los jueces de primera instancia:

Que esta interpretacion acarrearía los graves inconvenientes: 1.° De que se entendiese variada la forma actual de la administracion pública en su parte mas esencial que es el ejercicio de la autoridad que debe ser libre y desembarazada sin perjuicio de la responsabilidad de sus agentes: 2.° De que esto sucediese con motivo de una ley provisional, en la cual, ni en el Código para cuya observancia fué dictada, no se trató ni discutió de propósito un punto de tanta trascendencia, á fin de evitar los conflictos entre la administracion

y la autoridad judicial: 3.° De que con esta doctrina ceñirse deberían y concentrarse en el juicio de los alcaldes y tenientes la aplicacion de los medios coercitivos y correccionales y los actos todos de autoridad que requiriesen la imposicion de multas ú otras reprensiones semejantes señaladas en las leyes: 4.° De que segun esto estarían los agentes y empleados de la administracion, como tales, sometidos á los funcionarios del órden judicial y además sujetos á las reclamaciones de los particulares que se creyesen agraviados, por mas temerarias que fuesen, con grave daño del servicio público y menoscabo de la independencia y responsabilidad de la administracion consignadas en la Constitucion y en las leyes...» etc. (1).

El alcalde no debe aplicar las penas señaladas en las ordenanzas municipales cuando fueren mas graves que las impuestas en el Código penal por faltas, á no ser que las determine el poder legislativo ó el ejecutivo con su autorizacion (2). La doctrina es que la administracion no conoce de ningun delito, y en las faltas antes obedece á la ley, que á los reglamentos.

Agentes auxiliares de la administracion.

(Lib. III, cap. x).

1902.—Visitadores de Hacienda. 1903.—Inspectores de aduanas y resguardos.

—

1902.—Erigida una sola autoridad civil superior en cada provincia, creyó el gobierno necesario instituir otras auxiliares con aplicacion tan solo al servicio económico ó al ramo de la Hacienda. Tales son los visitadores generales y los inspectores de aduanas y resguardos.

Corresponde á los primeros, bajo las inmediatas órdenes del ministro de Hacienda pasar á las provincias ó puntos que

(1) C. R. 31 de octubre de 1849.
(2) Código penal, art. 493.

se le señalen con el objeto de enterarse de si se hallan bien establecidas las contribuciones, rentas é impuestos conforme á las leyes y reglamentos vigentes: si se infieren ó no perjuicios, ya á la Hacienda, ya á los particulares, á los pueblos y á las provincias: si los impuestos son desproporcionados á la riqueza, y finalmente si las dependencias de la administracion provincial llenan cumplidamente sus deberes, proponiendo al ministerio de Hacienda sobre todos y cada uno de estos particulares cuantas disposiciones puedan y deban adoptarse en su juicio en mejora de la administracion.

1903.—Los inspectores de aduanas y resguardos ejercen por punto general y en su respectivo distrito ó demarcacion las atribuciones que correspondian á los intendentes en el servicio de dichos ramos, sin perjuicio de las de vigilancia y autoridad que competen á los gobernadores (1).

Derechos civiles y políticos.

(Lib. IV, cap. XXII).

1904.—Conciliacion del respeto al domicilio con la persecucion del contrabando

1905.—Reglas establecidas por el gobierno.

—

1904.—La necesidad de conciliar el respeto que se debe al domicilio del ciudadano con la defensa de los intereses fiscales obligó al gobierno á dictar reglas para perseguir el ilícito comercio dentro de los prudentes límites que las leyes trazan á la administracion, á fin de no traspasar la línea de sus derechos incurriendo en el vicioso extremo de allanamiento de morada, á saber:

1905.— I. No puede procederse administrativamente al reconocimiento de edificios de cualquiera clase que sean, ni al de fincas rústicas cercadas, sin que preceda providencia por escrito de autoridad administrativa competente, y sin prévio conocimiento del alcalde constitucional respectivo, á no

(1) Real decreto de 28 de diciembre de 1849, arts. 6 y 7.

ser que á vista de los agentes de la administracion se verifi-case la introduccion de géneros de fraude.

II. Contra la voluntad del dueño ó de quien haga sus veces, tampoco se puede practicar durante la noche el reconocimiento de edificios ó fincas rústicas cercadas. En este caso los agentes de la administracion se limitan á ejercer una cuidadosa vigilancia por la parte exterior, salvo si á vista de ellos se hubiese hecho la introduccion de efectos de comercio prohibido.

III. Para acordar el reconocimiento de tiendas, almacenes, lonjas, posadas y casas abiertas al público, basta que haya presuncion fundada de que en ellas existen géneros de fraude.

IV. No es lícito proceder al reconocimiento de casas particulares situadas dentro de la zona formada por las líneas de registros y contraregistros, sin que por notoriedad ó fama pública, por hechos que induzcan presuncion vehemente, por la mala reputacion de los habitantes de la casa ó por delacion circunstanciada de persona fidedigna, se deduzca con fundamento la existencia de géneros no admitidos á comercio.

V. Tampoco se puede acordar el reconocimiento de casas particulares situadas en el interior fuera de la zona anteriormente expresada, sin que por declaracion de dos testigos presenciales conste la existencia de géneros de fraude (1) y sin perjuicio de que, para llevarse á efecto el reconocimiento de los edificios, se observe lo dispuesto en las leyes (2).

(1) Real órden de 27 de febrero de 1850.
(2) Real decreto de 3 de mayo de 1830.

FIN DEL TOMO SEGUNDO.

ERRATA.

Tomo II, pág. 11, lin. 22, donde dice: El agua es siempre la misma... mas no así el rio etc.—léase: El agua no es siempre la misma... pero sí el rio etc.

TABLA

DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN ESTE TOMO.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TITULO III.

DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO A LAS COSAS.

SECCION PRIMERA.

DE LOS BIENES PÚBLICOS.

Páginas.

CAPITULO I. Del dominio público. 5
CAPITULO II. Del mar y sus riberas. 7
CAPITULO III. De las aguas. 9
CAPITULO IV. De los caminos. 17
ARTICULO 1.°—Carreteras generales. 20
ARTICULO 2.°—Caminos provinciales. . . . 29
ARTICULO 3.°—Caminos vecinales 30
CAPITULO V. De las obras públicas.
ARTICULO 1.°—Obras públicas en general. . . 32
ARTICULO 2.°—Obras del estado. 40
ARTICULO 3.°—Obras provinciales. 41
ARTICULO 4.°—Obras municipales. 43
ARTICULO 5.°—Obras mixtas. 51

SECCION SEGUNDA.

DE LOS BIENES DEL ESTADO.

CAPITULO VI. Del dominio del estado. 52
CAPITULO VII. De los baldíos. 53
CAPITULO VIII. De los montes.
ARTICULO 1.°—Legislacion. 58
ARTICULO 2.°—Administracion 61
ARTICULO 3.°—Deslinde 63
ARTICULO 4.°—Conservacion y beneficio. . . 66
ARTICULO 5.°—Policía 70
CAPITULO IX. De las minas.
ARTICULO 1.°—Legislacion. 72
ARTICULO 2.°—Sustancias minerales de naturaleza terrosa. 74
ARTICULO 3.°—Esploracion de las minas. . . 76
ARTICULO 4.°—Concesion de las minas. . . . 78
ARTICULO 5.°—Labor y aprovechamiento de las minas. 83
ARTICULO 6.°—Abandono y denuncios de las minas 85
ARTICULO 7.°—Escoriales y terreros antiguos. . 87
ARTICULO 8.°—Minas pertenecientes al estado. 88
ARTICULO 9.°—Administracion 89
CAPITULO X. De los bienes nacionales. 90
CAPITULO XI. De los bienes mostrencos. 92

SECCION TERCERA.

DEL DOMINIO COLECTIVO.

CAPITULO XII. De los bienes de corporacion. . . . 93

SECCION CUARTA.

DEL DOMINIO PRIVADO.

CAPITULO XIII. De los bienes particulares. 98
CAPITULO XIV. De la caza y pesca. 99

CAPITULO XV. De la propiedad literaria. 103
CAPITULO XVI. De la agricultura. 108
CAPITULO XVII. De la ganadería. 114
CAPITULO XVIII. De la cabaña de carreteros. . . . 119
CAPITULO XIX. De la policía rural. 121
CAPITULO XX. De la industria. 125
CAPITULO XXI. De la propiedad industrial. 132
CAPITULO XXII. Del comercio. 140
ARTICULO 1.°—Comercio interior 141
ARTICULO 2.°—Comercio exterior 146
CAPITULO XXIII. De la asociacion mercantil. . . . 151
CAPITULO XXIV. De las ferias y mercados. 155
CAPITULO XXV. De las pesas y medidas. 158
CAPITULO XXVI. De la moneda 165
CAPITULO XXVII. De la policía comercial. 170

TITULO IV.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO A LAS COSAS.

CAPITULO I. De las contribuciones. 172
ARTICULO 1.°—Contribuciones generales . . . 174
ARTICULO 2.°—Repartimientos y arbitrios . . 183
CAPITULO II. De la administracion de la Hacienda pública 186
CAPITULO III. De la contabilidad. 191
ARTICULO 1.°—Contabilidad legislativa. . . . 193
ARTICULO 2.°—Contabilidad administrativa. . 196
ARTICULO 3.°—Contabilidad judicial 205
CAPITULO IV. De las servidumbres públicas. 207
CAPITULO V. De la expropiacion. 211

LIBRO QUINTO.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I. De la justicia administrativa. 217
CAPITULO II. De la jurisdiccion administrativa. . . . 220

CAPITULO III. De lo contencioso-administrativo. . . 222
CAPITULO IV. De las competencias 230
ARTICULO 1.°—Competencia positiva . . . . *id.*
ARTICULO 2.°—Competencia negativa 239
CAPITULO V. De los tribunales administrativos de primera instancia. 241
CAPITULO VI. De los jueces administrativos de excepcion. 248
CAPITULO VII. Del tribunal superior en el órden administrativo. 252
CAPITULO VIII. Del procedimiento ante los consejos provinciales 255
ARTICULO 1.°—Organizacion del tribunal. . . 256
ARTICULO 2.°—Recusaciones 258
ARTICULO 3.°—Discusion escrita. 259
ARTICULO 4.°—Vista del proceso 262
ARTICULO 5.°—Sentencias. 263
ARTICULO 6.°—Actuacion en rebeldía. . . . 264
ARTICULO 7.°—Recursos contra las sentencias definitivas. 265
CAPITULO IX. Del procedimiento ante el Consejo Real.

SECCION PRIMERA.

DISPOSICIONES COMUNES Á TODAS LAS INSTANCIAS.

ARTICULO 1.°—Organizacion del tribunal. . . 268
ARTICULO 2.°—Recusaciones. 270

SECCION SEGUNDA.

ORDEN DE PROCEDER EN PRIMERA Y ÚNICA INSTANCIA.

ARTICULO 3.°—Demanda 271
ARTICULO 4.°—Diligencias de notificacion y citacion en general. 274
ARTICULO 5.°—Diligencias de emplazamiento. . 275
ARTICULO 6.°—Excepciones dilatorias 276
ARTICULO 7.°—Discusion escrita. 277
ARTICULO 8.°—Vista del proceso 278
ARTICULO 9.°—Actuacion en rebeldía. . . . 279

ARTICULO 10.—Actuaciones de prueba. . . . 281
ARTICULO 11.—Providencias interlocutorias y resoluciones definitivas. 288
ARTICULO 12.—Reposicion de las providencias interlocutorias. 290
ARTICULO 13.—Aclaracion y revision de las resoluciones definitivas . . . . . *id.*

SECCION TERCERA.

MODO DE PROCEDER ANTE EL CONSEJO REAL EN SEGUNDA Y ÚLTIMA INSTANCIA.

ARTICULO 14.—Recursos de apelacion y nulidad contra las sentencias de los Consejos provinciales 294
ARTICULO 15.—Disposiciones generales. . . . 297

APÉNDICE.

Direcciones 299
Gobernadores de provincia. 301
Gefes civiles. 302
Alcaldes 303
Agentes auxiliares de la administracion. 304
Derechos civiles y políticos. 305

FIN DE LA TABLA.

INDICE ALFABÉTICO

de las principales materias comprendidas en esta obra.

A

ABASTOS (policía de) 590.—Tráfico de abastecimientos libre, 1549, 1550.

ACCION ADMINISTRATIVA.—Definicion, 16.—Objeto, 17, 18 y 19.—Su generalidad, 29.—Perpetuidad, 30.—Prontitud, 31.—Energía, 32.

ACOPIOS, *V.* SUBSISTENCIAS PÚBLICAS y PÓSITOS.

ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION, 27.

ACTOS CONSERVATORIOS, 324.

ACTOS DE GESTION, 212.

ACTOS DE IMPERIO, 88.—De jurisdiccion, id.

ACTOS DE LOS SUBALTERNOS.—Su modificacion, suspension y revocacion, 142, 144.

ACTOS DE TUTELA, 325.

ACUEDUCTO (servidumbre de), 1286.—Quien puede reclamarla, 1287.—Oposicion, 1288.—Indemnizacion, 1289.—Construccion y reparacion de las obras, 1290.—Cuando no puede el gobierno autorizar su establecimiento, 1291.

ADMINISTRACION (ciencia de la), 12.—Su comprension, 13.—Su objeto, 14.—Sus principios, 22.—Sus caractéres, 25 y siguientes.

ADMINISTRACION CONSULTIVA Y DELIBERANTE, 367, 368, 369.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA, 73, 180, 182.

ADMINISTRACION LOCAL, 252, 253.

ADMINISTRACION MUNICIPAL, 497, 498, 499.—Sus principios, 502.

ADMINISTRACION PROVINCIAL. — Sistema antiguo, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261.—Sistema moderno, 262, 263.

ADMINISTRAR, 11.

ADUANAS, 1630, 1631.

AGENTES AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION, 356, 366, 1902, 1903.

AGENTES DE CAMBIO, *V.* POLICIA COMERCIAL.

AGENTES INFERIORES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, 348.

AGENTES INFERIORES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, *V.* ALCALDE DE BARRIO.

AGRICULTURA.—Su importancia, 1485.—Fomento, 1486.—Libertad del cultivo, 1487.—De cosecha, 1488.—Propiedad agrícola, 1489, 1490, 1491.

AGUAS.—Su importancia, 1273.—Dominio, 1274.—Aguas corrientes, 1275.—Privadas, 1276.—Públicas, 1277.—Ríos navegables, 1278.—Aprovechamiento de las aguas, 1279, 1282.—Márgenes de los rios, 1283.—Empresas de regadío, 1285.—Sistema de riegos, 1286.—Servidumbre de acueducto, 1287, 1291.

AGUAS ESTANCADAS, 615.

AGUAS MINERALES ARTIFICIALES.—Elaboracion, 642.

ALCALDE-CORREGIDOR, 336.

ALCALDE DE BARRIO, 347.

ALCALDE PEDÁNEO.—Su autoridad, 349.

ALCALDES.—Su origen, 309.—Sus antiguas facultades, 310, 311, 312, 313, 314.—Su carácter actual, 315, 316.—Atribuciones inherentes á su autoridad, 317.—Como delegados del gobierno son: órganos de comunicacion, 319.—Agentes de ejecucion, 320.—Como administradores de los pueblos son: ejecutores de los acuerdos municipales, 323.—Gerentes de la fortuna del pueblo, 324, 326.—Pueden delegar su autoridad, 327.—Actos de los alcaldes, 328, 329, 330.—Su potestad reglamentaria, 331, 332.—Potestad coercitiva, 333, 334.—Suspension, enmienda ó revocacion de sus providencias, 335, 336.—Responsabilidad de los alcaldes, 337.—Nombramiento, 342, 343, 344.—Suspension y destitucion, 345, 346.

ALIMENTACION.—Su influencia en la salud pública, 611.—Alteraciones de los alimentos y bebidas, 649.—Policía de alimentacion, 649.

ALLANAMIENTO DE MORADA, *V.* DERECHOS CIVILES.

ALOJAMIENTO.—Es carga vecinal, 1249.—Alojamiento activo, 1250.—Pasivo, 1251.—Exenciones, 1252.

AMOVILIDAD DE LOS AGENTES ADMINISTRATIVOS, 52, 143.

ANALOGIA DE LA ADMINISTRACION CON LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, 26.

APEO, *V.* DESLINDE.

APROVECHAMIENTOS COMUNES, 514, 1461, 1732.

ARBITRIOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES, 1633.—Cuando puede solicitarse su imposicion, 1634, 1635.—Propuestas de arbitrios y su aprobacion, 1636.—Necesidad de una intervencion legislativa, 1637.—Límites señalados por el gobierno, 1638.

ARMAS (uso de), 678, 679.—Armas permitidas, 680.—Quienes pueden usarlas sin licencia, 681.—Licencia de armas, 682.—A quienes corresponde expedirlas, 683, 684.—Penas contra los que usaren armas sin autorizacion, 685.—Armas prohibidas, 687.—Quienes pueden usarlas, 688.—Penas, 689.—Fabricacion y venta de armas prohibidas, 690.

ASOCIACIONES PROHIBIDAS, 714.

ASOCIACION GENERAL DE GANADEROS.—Creacion, 1499.—Organizacion, 1500.—Derechos 1501.

ASOCIACION MERCANTIL, 1567, 1568.—Intervencion del gobierno, 1569.—Compañías anónimas, 1570.—Compañías mercantiles por acciones, 1571, 1572.

ASONADA, 717, 718.—Represion de los amotinados, 719, 720, 721.

AUTOR, *V.* PROPIEDAD LITERARIA.

AUTORIDAD PATERNA, 961, 972, 1053.

AUTORIDAD SOCIAL.—Sus límites, 7.

AUTORIZACION PARA LITIGAR, 1459, 1465, 1468.

AUTORIZACION PARA PROCESAR, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 158.

AYUNTAMIENTO.—Orígen, 488.—Historia, 489, 490, 491, 492, 493, 494.—Sus antiguas atribuciones, 495.—Su carácter actual, 496, 500.—Fundamentos del derecho municipal, 502.—Organizacion, 503, 504, 505.—El Ayuntamiento es producto de la eleccion popular, 506.—Los oficios municipales son cargas concejiles, 507.—Facultades actuales de los Ayuntamientos, 508, 509, 510.—Su clasificacion, 511, 512.—Ordenan, 513.—Reglamentan, 514.—Deliberan, 515.—Informan, 516.—Otras facultades, 517.—Límites, 518.—Sesiones, 519, 520, 521.—Acuer-

dos, 522.—Causas de su nulidad, 523.—Cuando y como pueden ser procesados los Ayuntamientos, 524.—Suspension, 525, 526.—Disolucion 527.—Reemplazo del Ayuntamiento disuelto, 528.—Creacion y supresion de Ayuntamientos, 529, 530.—Reunion de dos ó mas, 531.—Agregacion ó segregacion de pueblos, 128, 129, 131, 531.

Ayuntamiento.—Seccion de territorio, 114.

B

BALDÍOS, 1370.—Su orígen, 1371, 1372, 1373.—Legislacion, 1374, 1375.—Administracion, 1377.

BAÑOS Y AGUAS MINERALES, 656.—Su direccion facultativa, 657.—Derechos y obligaciones de los dueños de estos establecimientos, 658.

BENEFICENCIA PÚBLICA.—Su objeto, 837.—Su fin, 838.—La beneficencia pública debe ser un servicio administrativo, 839, 840.—No reusa el auxilio de la caridad privada, 841.—¿Es un deber social? 842, 843, 844, 845.—Caridad legal, 846, 847, 848.—Es incierta la medida de la beneficencia, 849, 850, 851.—Inspeccion administrativa, 908.—Fondos de beneficencia, 910, 911.—Asistencia domiciliaria, 927, 928.—Peligros de este sistema de socorros públicos, 929, 930.—Dos clases de asistencia domiciliaria, 931.—Hospitalidad domiciliaria, 932, 935.—Mendicidad, 936, 937, 938.—Leyes de mendicidad, 639, 640, 641.—Legislacion de España, 942, 943, 944.

BIENES COMUNES DE LOS PUEBLOS, 1460.—Mancomunidad de los aprovechamientos comunes, 1461.

BIENES DE CORPORACION, 1458.—Bienes de las provincias, 1459.—De los pueblos, 1460, 1465.—De establecimientos públicos, 1466, 1470.

BIENES DEL ESTADO, 1369.

BIENES DE LOS PÓSITOS, 606.

BIENES DE PROPIOS, 1460, 1462.—Su enagenacion, 1463, 1464.

BIENES MOSTRENCOS, 1456, 1457.

BIENES NACIONALES, 1452, 1454.—Las cuestiones que susciten su administracion y venta se resuelven por la via gubernativa, 1649, 1737.

BIENES PARTICULARES, 1471, 1472.

BIENES PÚBLICOS, 1267, 1268, 1269, 1296.

C

CABAÑA DE CARRETEROS.—Orígen, 1504.—Privilegios, 1505.—Abolicion de sus derechos exclusivos, 1506.—Derechos que conserva la carretería, 1507.

CADÁVERES.—Inhumacion, exhumacion y traslacion, 620.

CAMINOS, 1296.—Importancia, 1297.—Division, 1298.—Dominio, 1299, 1300, 1301.—Carreteras generales, 1302, 1303.—Obligaciones de los propietarios colindantes, 1304.—Deslinde y acotamiento de las carreteras, 1305.—Policía de tránsito, 1306, 1311.—Portazgos, pontazgos y barcajes, 1312, 1318.—Caminos provinciales, 1319.—Direccion superior, 1320.—Dominio, 1321.—Policía, 1322.

CAMINOS VECINALES, 1324, 1325, 1353.—Division, 1326.—Construccion, conservacion y mejora, 1327, 1354.—Policía, 1328.—Clasificacion, 1355, 1356, 1357.—Anchura y límites, 1358.—Recursos, 1359.—Prestacion personal, 1360, 1361.—Designacion de la cuota correspondiente á cada pueblo, 1362.—Direccion facultativa, 1363, 1364.—Caminos y veredas vecinales, 1367.

CANALES, 1284, 1292, 1293.—Construccion y reparacion, 1294.—Deslinde y amojonamiento, 1295.

CARCELES.—Historia de la reforma carcelaria, 734, 739.—Teoría del sistema carcelario, 740, 770.

CARESTÍA.—Su influencia en la salud pública, 611.

CARGAS PÚBLICAS, 1171.—Su division, 1172.—Cargas provinciales, 1241, 1244.—Cargas municipales, 1245.—Oficios concejiles, 1246, 1247, 1248.—Alojamientos, 1249, 1253.—Otras cargas vecinales, 1254.

CARTA DE NATURALEZA, *V.* Extranjero.

CASADOS.—Sus privilegios, 1059.

CAZA, 1473, 1474.—Policía de la caza, 1475.—Caza de fieras y animales dañinos, 1476.

CELADORES DE BARRIO, 355.

CEMENTERIOS, *V.* Cadáveres.

CENCERRADA, 722.

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.—Definicion, 34.—Necesidad, 35, 48.—Límites, 36.—Obstáculos, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43.—Inconvenientes, 45, 46, 47.

CERRAMIENTO DE TERRENOS, 1489.—Antiguas prohibiciones de cerrar, 1490.—Libertad presente, ibid.

CIRCULARES, 179.

CIUDADANO, 4.

CLÉRIGOS, 1055.—Están obligados á obedecer las leyes comunes, 1056, 1057.

COLERA-MORBO, 641.—Medidas preventivas, 642, 647.—Deberes de la autoridad, 643.—De los empleados públicos, 644.—De los facultativos, 645.

COLONIAS AGRÍCOLAS, 1376.

COMERCIANTES (matrícula de), *V.* POLICÍA COMERCIAL.

COMERCIO.—Libertad comercial, 1545, 1546, 1547.—Comercio interior, 1548, 1556.—Comercio exterior, 1557.—Sistema protector, 1558.—Aranceles de aduanas, 1559.—Artículos prohibidos á la importacion, 1560.—Objetos de lícito comercio, 1561.—Géneros coloniales, 1562.—Derecho diferencial, 1563.—Exportacion, 1564, 1565, 1566.

COMISARIOS DE MONTES, 363.

COMISARIOS DE PROTECCION Y SEGURIDAD PÚBLICA, 349.—Su dependencia, 350.—Sus facultades, 351.—Límites de su autoridad, 352.—Índole de sus deberes, 353.—Nombramiento, 354.

COMISIONES PROVINCIALES DE INSTRUCCION PRIMARIA, 543.—Atribuciones, 544, 545.

COMPAÑIAS ANÓNIMAS, *V.* ASOCIACION MERCANTIL.

COMPAÑIAS MERCANTILES POR ACCIONES.—Necesidad de autorizacion, 1571.—Efectos de la autorizacion, 1572.

COMPETENCIA, 1735.—Sus clases, 1740.—Competencia positiva, 1741.—¿Son actos de administracion contenciosa? 1742.—A quién pertenece dirimirlas, 1743.—Quienes pueden suscitarlas, 1744, 1745, 1746.—Trámites, 1747.—Decision, 1748.—Competencia negativa, 1749, 1750.—Trámites, 1751, 1752.

CONCEJO DE LA MESTA.—Orígen, 1495.—Privilegios, 1496.—Títulos en que los fundaba, 1497.—Efectos de este sistema, 1498.—Reformas, 1499.

CONSEJO DE AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO, 436.—Organizacion, 437.—Reforma, 438.—Atribuciones, 439.

CONSEJO DE INSTRUCCION PÚBLICA, 431.—Organizacion, 432.—Atribuciones, 433.—Cuando debe ser consultado en pleno, 434.—Cuando puede ser consultado por secciones, 435.

CONSEJO DE SANIDAD, 428.—Organizacion, 429.—Cuando debe ser consultado por el gobierno, 430.

CONSEJO REAL.—Su historia, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383.—Vicisitudes modernas, 384, 385, 386.—

Carácter de esta institucion, 387.—Organizacion, 388.—Consejeros natos, 389.—Consejeros ordinarios, 390, 391.—Amovilidad, 392.—Incompatibilidad, 393.—Consejeros extraordinarios, 394.—Objeto de su establecimiento, 395, 396.—Categorías en las cuales puede recaer este cargo, 397.—Nombramiento, 398.—Número, 399.—Atribuciones, 400.—Secretario general, 401.—Auxiliares, 402.—Secciones del Consejo, 403.—Facultades del Consejo Real como cuerpo consultivo, 404, 405.—Cuando debe ser consultado, 406.—Materias administrativas, 407, 408, 409.—Materias cuasi-contenciosas, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418.—Puede ser consultado, 419.—Materias legislativas, 420.—Materias administrativas, 421, 422.—Consultas del Consejo pleno, 423.—Jurisdiccion del Consejo Real, 1766, 1767, 1768.—Negocios de su competencia, 1769.—Conoce en primera y única instancia, 1770.—Decide en grado de apelacion, 1771.

CONSEJOS ADMINISTRATIVOS, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, 425, 426.—Su intervencion administrativa, 427.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, 551, 552.

CONSEJOS ESPECIALES DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL, 533.

CONSEJOS EXCEPCIONALES, 561.

CONSEJOS PROVINCIALES.—Su analogía con el Consejo Real, 443.—¿Pudieran ser suplidos por las Diputaciones provinciales? 444.—Organizacion, 445.—Son cuerpos consultivos del gobernador de la provincia, 446.—En unos casos deben ser oidos, 447.—Fuerza de sus acuerdos, 448, 449.—Facultades no consultivas, 450, 451, 452.—Sesiones de los Consejos provinciales, 453.—Jurisdiccion, 1754, 1755.—Asuntos de su competencia, 1756, 1757, 1758, 1759.

CONSUMOS (contribucion de), 1621.—Depósito doméstico, 1622.—Fielatos, 1623.—Encabezamientos, 1624.—Recaudacion, 1625.

CONTABILIDAD, 1656, 1658.—Su division, 1659, 1660, 1661.—Contabilidad legislativa, 1662, 1666.—Contabilidad administrativa, 1667, 1693.—Contabilidad judicial, 1694, 1698.

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, 1725.—Causas de los litigios administrativos, 1726.—Caractéres de lo contencioso-administrativo, 1727, 1738.

CONTRATOS CON LA ADMINISTRACION, 1730.

CONTRIBUCION DE INMUEBLES, CULTIVO Y GANADERÍA, 1609.—Repartimiento, 1610.—Cobranza, 1611, 1612, 1613.

CONTRIBUCIONES, 1603, 1604.—Necesítase para imponerlas autorizacion legislativa, 1605.—Division de las contribuciones, 1606.—Contribuciones generales, 1607, 1632.—Locales, 1633, 1638.

CORDON SANITARIO, 626, 646.—Su eficacia, 627.

CORREDORES, *V.* POLICÍA COMERCIAL.

CORREGIDOR.—Su orígen, 257.—Su autoridad fué temporal, 258.—Luego por tiempo indefinido, ibid.—Jurisdiccion de los corregidores, 259.—Reunion de los corregimientos á las intendencias, 261.

CORRESPONDENCIA DE LAS AUTORIDADES, *V.* OBEDIENCIA ADMINISTRATIVA.

COSAS.—Segundo objeto del derecho administrativo, 573, 574, 1264, 1265, 1266.

CRÉDITOS ABIERTOS Á CADA MINISTERIO.—Su aplicacion á cada servicio, 1667.—Distribucion mensual de los fondos, 1668.

CRÉDITOS Á FAVOR DE LOS PÓSITOS, 606.

CRÈDITOS CONTRA EL ESTADO.—Su reconocimiento y liquidacion son actos administrativos, 1648.

CRÈDITOS CONTRA LAS DIPUTACIONES Y AYUNTAMIÈNTOS, 1684.

CRÈDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLETORIOS, 1665.

CUARENTENA, 629, 638, 639, 646.

CUENTAS DE LOS CAUDALES PÚBLICOS, 1694.—Tribunal de cuentas, 1695, 1698, 1765.

CUERPOS COLEGISLADORES, 63.

CUERPOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACION, *V.* CONSEJOS ADMINISTRATIVOS.

CULTO RELIGIOSO.—La religion una necesidad social, 1016, 1017, 1018, 1019.—Sacerdocio é imperio, 1020.—Presentacion de beneficios, 1021.—Órdenes sagradas, 1022.—Votos monásticos, 1023.—Derecho de patronato, 1024, 1025.—Ejercicio del culto, 1026, 1027.—Regalías de la Corona, 1028, 1029.

D

DECISIONES MINISTERIALES, 211.

DECLARACION DE GUERRA, 185.

DELEGADOS DE LA CRIA CABALLAR, 365.

DERECHO ADMINISTRATIVO, 54, 55.—Carece de historia, 57.—Sus fuentes, 59, 60, 61.

DERECHOS CIVILES, 1061.—Seguridad personal, 1063.—Inviolabilidad de domicilio, 1064, 1065, 1904, 1905.—Igualdad ante la ley, 1066.—Suspension de las garantías individuales, 1067.

DERECHOS POLÍTICOS, 1071.—Admision á los empleos, 1072.—Derecho de peticion, 1073.—Libertad de imprenta, 1074.—Leyes preventivas y represivas, 1075.—Garantías generales, 1076.—Especiales, 1077.—Obras y folletos, 1078, 1079.—Hojas sueltas, 1080.—Periódicos, 1081.—Requisitos para su publicacion, 1082.—Agravios á particulares, 1083.—Delitos de imprenta, 1085.

DEROGACION, *V.* LEY.

DESERTORES, 706.—Aprehension, 707.—Condenacion, 708, 709.

DESLINDE.—De las carreteras generales, 1305.—De los montes del estado, 1387, 1394, 1731.—De fincas de propios, 1731.—De pueblos, ibid.

DESLINDE DE PUEBLOS Ó PROVINCIAS, 133, 1731.

DESLINDES (cuestiones sobre), 1731.

DEUDORES Á LA HACIENDA, 1647.—Los procedimientos contra ellos son administrativos, 1648, 1650, 1651, 1738.

DIPUTACIONES PROVINCIALES.—Objeto de su institucion 459.—Comparacion con los Consejos provinciales, 460.—Organizacion, 461.—Atribuciones como cuerpos consultivos y deliberantes, 462.—Proceden como autoridad delegada del poder legislativo, 463.—Facultades puramente administrativas, 464.—Deliberan, 465.—Estas deliberaciones no son ejecutorias, 466.—Aconsejan, 467.—Informan, 468.—Otras facultades, 469.—Presidencia de las Diputaciones provinciales, 470.—Sesiones, 471, 472.—Ordinarias, 473.—Extraordinarias, 474.—Asistencia obligatoria, 475.—Penas contra el diputado refractario, 476.—Apertura de las sesiones, 477.—Cuando son estas públicas y cuando secretas, 478.—Acuerdos, 479.—Suspension de las sesiones, 480.—Límites señalados á la intervencion administrativa de las Diputaciones, 481.—Pueden representar en nombre de la provincia,

482.—Suspension de las Diputaciones, 483, 484.—Disolucion, 485.—Formacion de causa á los diputados, 486.—Tribunal competente para juzgarlos, 487.

DIRECCIONES.—Su conveniencia, 242.—Objeciones, 243.—Organizacion, 244.—Autoridad, 245.—Facultades, 246, 247, 248, 249, 250.—Direcciones suprimidas, 251.

DIRECTORES DE CAMINOS VECINALES, 362.

DISPOSICIONES Ó MANDATOS MINISTERIALES, 210.

DIVISION TERRITORIAL, 98, 99, 100.—Uniformidad, 101.—Igualdad, 102.—Proporcion, 108.—Unidad, 109.—Capitales, 110.

DIVISION TERRITORIAL DE ESPAÑA, 112, 113.—Civil, 114.—Política, 115.—Judicial, 116.—Fiscal, 117.—Universitaria, 118.—Económica, 119.—Militar, 120.—Marítima, 121.—Eclesiástica, 122, 133.—¿Quién puede alterarla? 123, 124, 125, 126, 127.

DOMICILIO POLÍTICO, *V.* Elecciones.

DOMINIO COLECTIVO, *V.* Bienes de corporacion.

DOMINIO DEL ESTADO, *V.* Bienes del estado.

DOMINIO NACIONAL, 1368.

DOMINIO PRIVADO, *V.* Bienes particulares.

DOMINIO PÚBLICO, *V.* Bienes públicos.

E

EDUCACION, 945, 946.—Educacion social, 947.—Debe fundarse en el cristianismo, 948.—Necesidad de la fé en la sociedad, 949, 950.—Debe ser análoga á la Constitucion, 951.—Uniforme, 952.—Profesional, 953.—Influencia mixta del estado y de la iglesia, 954, 960.—Influencia de la autoridad paterna, 961, 962.

EJÉRCITO PERMANENTE.—Orígen, 1175.—Introduccion de este sistema militar en España, 1176.—Su necesidad, 1177.

ELECCIONES.—Elecciones políticas, 1086, 1087.—Electores, 1088, 1089.—Domicilio político, 1090.—Edad y propiedad, 1091, 1092.—Capacidad, 1093.—Inhabilitacion, 1095.—Elegible, 1096, 1097.—Inhabilitacion, 1098.—Incompatibilidad, 1099, 1100.—Cargo de diputado, 1101, 1102.—Listas electorales, 1103, 1104, 1105.—Rectificacion, 1106, 1107.—Recurso ante la Audiencia del territorio, 1108.—Formacion definitiva de las listas, 1109, 1110.—Formas de la eleccion, 1111.—Division en distritos, 1112, 1113.—Constitucion de la mesa, 1114.—Votacion, 1115.—Escrutinio, 1116, 1117, 1118.—Segunda eleccion, 1119.—Aprobacion de las actas, 1120.—Garantías de órden, 1121.—Elecciones parciales, 1122, 1123, 1124.—Reelecciones, 1126, 1127.—

Empleos de rigorosa escala, 1128.—Gracias que no sujetan á reeleccion, 1129.—Manifestacion del agraciado, 1130.—Elecciones provinciales, 1132, 1133, 1134.—Elegibles, 1135, 1136.—Cargo de diputado provincial, 1137.—Convocatoria, 1138.—Listas, 1139.—Distritos, 1140.—Votacion, 1141, 1142.—Escrutinio, 1143, 1144.—Actas, 1145.—Aptitud del electo, 1146.—Opcion entre dos ó mas distritos, 1147.—Elecciones municipales, 1148, 1149.—Derecho electoral, 1150, 1151.—Censo electoral, 1152, 1153, 1154.—Capacidades, 1155.—Inhabilitacion, 1156.—Elegibles, 1157.—Incapacidad, 1158.—Listas, 1159, 1162.—Distritos, 1163.—Eleccion, 1164.—Escrutinio, 1165.—Elegidos, 1166.—Actas, 1167, 1168.—Posesion de los cargos, 1169.—Vacantes, 1170.

ENFERMEDAD CONTAGIOSA, 624, 625, 628.

ENFERMEDAD SOSPECHOSA, 623.

EPIDEMIA.—Deberes de las autoridades para combatirla, 622, 631.

EPIZOÓTIA, 1515.

ESCASEZ.—Su influencia en la salud pública, 611.

ESPAÑOLES Ó NATURALES, 1060, *V.* DERECHOS CIVILES Y DERECHOS POLÍTICOS.

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.—Su policía, 1030.—Importancia de las diversiones públicas, 1031, 1032.—Teatro, 1033.—Su influjo en las costumbres, ibid.—Y en el órden público, 1034.—Autorizacion para formar compañías, 1035.—Censura prévia de las obras destinadas á la escena, 1036, 1037, 1038.—Cargas sobre los teatros, 1040.—Teatro español, 1041.—Toros, 1042.—Diversiones menores, 1043.

ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.—Clasificacion, 864.—Establecimientos públicos, 865.—Casas de maternidad, 867, 868, 869.—Casas de expósitos, 870.—Solicitud de la administracion, 871, 872, 873.—Inclusas, 874, 875, 876.—Tornos, 877, 878.—Reclamacion de los niños por sus padres, 879.—Prohijacion, 880.—Casas de huérfanos y desamparados, 881, 882, 883.—Hospicios, 884.—Educacion de los niños en familia, 885, 886, 887.—Educacion, 888, 889.—Hospitales, 890, 895.—Hospitales públicos, 896, 897.—Hospitalidad retribuida, 898.—Ancianos y valetudinarios, 900, 901.—Dementes, 902, 903.—Establecimientos generales, 904.—Provinciales, 905.—Municipales, 906.—Litigan como pobres, 912.—Establecimientos particulares, 913, 914.—Su administracion, 915, 916, 917.—Tutela del gobierno, 918.—Suspension de los patronos, ibid.—Destitucion, 919.—

Nombramiento de patrono interino, 920.—Agregacion y segregacion de establecimientos públicos de beneficencia, 922, 923.—Creacion y supresion, 924, 925, 926.

ESTABLECIMIENTOS INSALUBRES, 621.

ESTABLECIMIENTOS PENALES.—Clasificacion, 782.

ESTABLECIMIENTOS PENALES PARA MUJERES.—Influjo de las mujeres en la moral pública y privada, 830.—Regeneracion moral de las mujeres presas, 831.—Casas de correccion para mujeres, 832, 833.

ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS.—Condiciones de salubridad, 616.

ESTADO.—Su definicion, 4.

ESTADO DE LAS PERSONAS, 835.—Estado natural, 836.—Civil, 1044, 1045.—Político, 1060.

ESTADO DE SITIO, 724.

EXISTENCIAS DE LOS PÓSITOS.—Su custodia, 604.

EXPÓSITOS, *V.* ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.

EXPROPIACION, 1705.—Cuando hay lugar á la enagenacion forzosa, 1706.—Trámites, 1707.—Declaracion de utilidad pública, 1708, 1709.—Necesidad del terreno, 1710.—Justiprecio de la propiedad, 1711.—Indemnizacion prévia, 1712.—La expropiacion es un acto puramente administrativo, 1713.

EXPURGO, 630.

EXTRANJEROS.—No pueden viajar por España sin pasaporte de su gobierno, 676.—Quienes se reputan extranjeros, 1068.—Clasificacion, 1069.—Derechos de extranjería, ibid.—Naturalizacion, 1070.

F

FERIAS Y MERCADOS.—Ferias antiguas, 1573.—Mercados, 1574.—Deberes de la administracion, 1575.—Ventajas de estas reuniones, 1576.—Establecimiento de ferias y mercados, 1577.

FIEL ALMOTACEN, 1586.

FIEL CONTRASTE, 1526.—Sus obligaciones, 1527.

FUERZA ARMADA, 186, 1173.

G

GANADERÍA.—Su importancia, 1492.—Sus antiguos privilegios, 1493, 1500.—Derechos actuales de la ganadería, 1501.—Proteccion del gobierno, 1502, 1503.—Estado sanitario de los ganados, 1515.

GASTOS PÚBLICOS.—Su division, 1653.—Gastos generales, 1654.—Gastos urgentes y no previstos, 1655.—Gastos provinciales, 1670.—Obligatorios, 1673.—Voluntarios, 1674.—Gastos municipales, 1679.—Obligatorios, 1683.—Voluntarios, 1684.

GEFE CIVIL.—La autoridad intermedia, 293.—Su institucion, 294, 295.—Caractéres de los gefes civiles, 296.—Sus atribuciones, 297, 298, 299, 300, 301, 302.—Potestad coercitiva, 303.—Supresion de esta autoridad, 1899.

GEFE DEL ESTADO, *V.* Soberano.

GEFES POLÍTICOS, *V.* Gobernadores de provincia.

GERARQUÍA ADMINISTRATIVA, 135.—Uniformidad, 137.—Subordinacion, 139.—Responsabilidad, 145.—Presencia, 159.

GITANOS.—Orígen, 702, 703.—Legislacion, 704.—Policía, 705.

GOBERNADOR DE PROVINCIA.—Su orígen, 262.—Vicisitudes, 263.—Nombramiento, 264.—Autoridad, 265, 266.—Doble carácter, 268.—Atribuciones como agentes subordinados á la administracion central, 269.—Son órganos de comunicacion, 270.—Instrumento de ejecucion, 271.—Medios de instruccion, 272.—Tutores de los intereses provinciales, 273.—Atribuciones como superiores de la administracion provincial, 274.—Procuran la accion administrativa, 275.—Administran por sí propios, 276.—Tienen potestad coercitiva, 277, 278, 279, 280, 281.—Instruyen sumarias, 282.—Requieren el auxilio de la fuerza armada, 283.—Deben residir en la capital y no pueden ausentarse de la provincia sin licencia del gobierno, 159, 284.—¿Quién le reemplaza? 284.—Actos del gobierno provincial, 285, 286.—Su publicacion, 287.—Su enmienda ó revocacion, 288, 289, 290, 291, 292.—Supresion de las intendencias y agregacion de sus facultades á los gobernadores de provincia, 1896, 1897, 1898.

GOBIERNO.—Su naturaleza, 9.—Actos del gobierno, ibid.—Varias acepciones de la palabra gobierno, 9, 11.—Antigua organizacion del gobierno en España, 195, 196, 197, 198, 199, 200.

GOBIERNO REPRESENTATIVO.—Principio en que descansa, 62.

GRANOS Y CAUDALES DE LOS PÓSITOS.—Repartimiento, 605.—Reintegro, 606.—Cuenta y razon, 607.—*V.* Pósitos.

GRANOS Y SEMILLAS ALIMENTICIAS.—Comercio interior, 1552.—Trigos de las Baleares, 1553.—Comercio exterior, 1565.

GREMIOS Y ORDENANZAS GREMIALES, 1518.—Legislacion vigente, 1519, 1520.

H

HACIENDA PÚBLICA, 1639.—Administracion, 1640, 1641.—Unidad y sencilléz, 1642.—Igualdad del impuesto, 1643.—Facilidad y economía de la cobranza, 1644.—Prelacion de la Hacienda en concurso de acreedores, 1652.

HIGIENE PÚBLICA, 610, 611.

HIPOTECAS (derecho de), 1626.—Base del impuesto, 1627.—Oficinas de registro, 1628.

HOSPICIOS, *V.* ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.

HOSPITALES, *V.* ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.

HUÉRFANOS, *V.* ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.

I

IMPRESORES, LIBREROS Y EXPENDEDORES DE LIBROS, 1521.

INCLUSAS, *V.* ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA.

INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION, 49, 50, 74, 76.

INDUSTRIA.—Sistema reglamentario, 1516, 1517.—Gremios, 1518, 1519.—Libertad de industria, 1520.—Industrias reglamentadas, 1521, 1527.—Industrias monopolizadas, 1528, 1529, 1530.

INGENIEROS DE CAMINOS Y CANALES, 361.

INSPECTORES, 357.—De administracion, 358.—De instruccion pública, 359.—De escuelas ó instruccion primaria, 360.

INSPECTORES DE ADUANAS Y RESGUARDOS, *V.* AGENTES AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION.

INSTRUCCIONES, *V.* REGLAMENTOS.

INSTRUCCIONES MINISTERIALES, 209.

INSTRUCCION PÚBLICA, 963.—Su influjo en el bienestar de las naciones, 964, 965, 966.—Direccion y gobierno, 967.—Libertad de enseñanza, 968.—Monopolio, 969.—Instruccion primaria, 970.—Division, 971.—¿Es gratuita? ibid.—¿Es obligatoria? 932.—Maestros de primera enseñanza, 973, 974, 975.—Maestros públicos, 976, 977.—Escuelas normales, 979, 982.—Academias de profesores de instruccion primaria, 983, 984.—Influjo de la mujer en la educacion, 985.—Escuelas de mujeres, 986.—Escuelas de párvulos, 987, 988.—Enseñanza secundaria, 989.—Institutos, 990, 991.—Colegios, 992, 993, 994.—Establecimientos privados de segunda enseñanza, 995, 996, 997.—Enseñanza superior, 998.—Universidades, 999, 1002.—Intervencion del estado, 1003.—Organizacion de las universidades, 1004,

1007.—Direccion y gobierno, 1008.—Profesores, 1009.—Condiciones del profesorado, 1010, 1013.—Justa libertad de la enseñanza pública, 1014.

INTERPRETACION, *V.* LEY.

INVERSION DE LOS FONDOS DEL ESTADO, 189.

J

JUECES ADMINISTRATIVOS DE EXCEPCION.—Jurisdiccion excepcional, 1760, 1764.—Alcaldes, 1764.—Gobernadores de provincia, 1762.—Ministros, 1763.

JUEGOS.—Tolerancia de las leyes antiguas, 691.—Juegos prohibidos, 692.—Deberes de la administracion, 693.

JUICIOS.—Tercer objeto del derecho administrativo, 573, 574.

JUNTA GENERAL DE AGRICULTURA, 570.

JUNTA GENERAL DE BENEFICENCIA.—Organizacion, 440.

JUNTAS DE CÁRCELES, 542.

JUNTAS DE COMERCIO.—Su origen, 562.—Reorganizacion, 563, 564.—Atribuciones, 565, 566.

JUNTAS DE SANIDAD DE PARTIDO, 546, 547, 548, 549, 550.

JUNTAS INSPECTORAS DE LOS INSTITUTOS, 567.—Sus facultades, 568.—Presidencia, 569.

JUNTAS MUNICIPALES DE BENEFICENCIA, 553.—Organizacion, 554.—Atribuciones, 555, 556, 557.

JUNTAS MUNICIPALES DE SANIDAD, 558, 559, 560.

JUNTAS PROVINCIALES DE AGRICULTURA, 534.—Organizacion, 535.—Atribuciones, 536.

JUNTAS PROVINCIALES DE BENEFICENCIA, 541.

JUNTAS PROVINCIALES DE SANIDAD, 537.—Su division, 538.—Juntas de puertos, 539.—Atribuciones, 540.

JURISDICCION ADMINISTRATIVA, 1720, 1721.—Es el complemento necesario de la accion, 1722.—Sus divisiones, 1723.—Sus diferencias de la ordinaria, 1724.

JURISDICCION ORDINARIA, 77.—Sus diferencias de la administrativa, 1724.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA, 64.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA, 1717.—La potestad de administrarla reside en el Rey, 1718.

JUSTICIA RETENIDA Y DELEGADA, 181, 1716.

L

LANGOSTA (extincion de la), 1514.
LAZARETOS, 639, 646.
LEGISLACION ADMINISTRATIVA, 61.
LEY, 59, 60.—Iniciativa de las leyes, 63.—Derogacion, 65.—Interpretacion, 66, 71, 72, 77, 78.—Promulgacion, 163.—Desde cuando tiene la ley fuerza obligatoria, 164.
LEYES ADMINISTRATIVAS.—Su diferencia de las civiles, 56.
LIBERTAD DE IMPRENTA, *V.* DERECHOS POLÍTICOS.
LIBRE PLÁTICA, 637.
LÍMITES DE PUEBLOS Y PROVINCIAS.—Su declaracion y rectificacion, 130, 131, 132.

M

MALHECHORES.—Persecucion, 710.—Responsabilidad de las autoridades, 711.—De los pueblos, 712, 713.
MARCAS DE LOS FABRICANTES, 1544.
MAR Y SUS RIBERAS, 1270, 1271.—Uso público de ambas cosas, 1272.
MATERIA PENAL, 1729.
MATRÍCULA DE MAR, 1234, 1235.—Obligaciones del matriculado, 1236.—Modo de exigir el servicio naval, 1237.—Exenciones, 1238.—Voluntarios, 1239.—Privilegios de los hombres de mar, 1240.
MATRIMONIO.—La autoridad suple el disenso paterno, 1054.
MAYORES Y MENORES DE EDAD, 1058.
MEDICINAS (elaboracion de), 651.
MILICIA, *V.* EJÉRCITO PERMANENTE.
MINAS.—Son propiedad del estado, 1409, 1410.—Legislacion antigua, 1411.—Definicion, 1412.—Producciones minerales de naturaleza terrosa, 1413, 1414.—Autorizacion para explotarlas, 1415.—Por qué causas caducan estas concesiones, 1416.—Declaracion de caducidad, 1417.—Esploracion de minas, 1418, 1421.—Concesion, 1422.—Registro, 1424, 1425, 1426.—Demarcacion 1427.—Título de propiedad, 1428.—Concesiones, 1429, 1430.—Posesion, 1431.—Cuestiones sobre límites de pertenencias, 1432.—Division de pertenencias, 1433.—Demasías, 1434.—Laboreo, 1436.—Derechos que produce, 1437.—Obras en las minas, 1438.—Aprovechamientos que no pertenecen al dueño de la mina, 1439.—Abandono de mina, 1440.—Denuncio, 1441.—Declaracion de

caducidad y nueva concesion, 1442.—Escoriales y terreros antiguos, 1443.—Concesion, 1444.—Abandono, 1445.—Escoriales encontrados en el mar, 1446.—Minas del estado, 1447, 1448, 1449.—Administracion del ramo de minas, 1450, 1451.

MINISTERIO DE COMERCIO, INSTRUCCION Y OBRAS PÚBLICAS, 218.

MINISTERIO DE ESTADO, 215.

MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA, 216.

MINISTERIO DE HACIENDA, 219.

MINISTERIO DE LA GOBERNACION DEL REINO, 217.

MINISTERIO DE LA GUERRA, 220.

MINISTERIO DE MARINA, 221.

MINISTERIOS.—Su introduccion en España, 200.—Alteraciones en el número de las secretarías, 201.—Distribucion de los negocios entre los varios ministerios, 204, 205, 206, 222.—Ministerios en España, 214.

MINISTROS.—Su nombramiento y separacion, 191, 192.—Su autoridad, 194.—Carácter de los ministros en los gobiernos representativos, 202, 203.—Atribuciones comunes de los ministros, 207, 208, 209, 210, 211, 212.—Atribuciones ó facultades especiales, 213.—Cada ministro es superior gerárquico en su ramo, 227, 228.

MINISTROS (Consejo de), 207, 224, 225.

MINISTROS SIN CARTERA, 225, 226.

MONEDA, 1588, 1589.—Acuñacion, 188, 1590, 1591, 1592.—Proporcion entre el valor intrínseco y el nominal, 1593.—Ley de las monedas, 1594.—Alteraciones del valor de la moneda, 1595.—Uniformidad del sistema monetario, 1596.—Sistema monetario de España, 1597.—Proporcion entre el valor de la moneda nacional y extranjera, 1598.—Extraccion de la moneda, 1599.

MONOPOLIOS DEL GOBIERNO, *V.* INDUSTRIA.

MONTES.—Su importancia, 1378.—Legislacion, 1379, 1380.—Administracion, 1381, 1384, 1385, 1386.—Division de los montes, 1382.—Dominio, 1383.—Apeo, 1388, 1394.—Conservacion y beneficio, 1395.—Cortas, 1396, 1403.—Policía, 1406, 1407, 1408.

MOTIN, *V.* ASONADA.

N

NACION, *V.* ESTADO.

NACIONALIDAD, 5.

NOMBRAMIENTO DE EMPLEADOS PÚBLICOS, 190.

O

OBEDIENCIA ADMINISTRATIVA.—Leyes que consagran este deber, 140.—Su extension, 141.—Disposiciones que conservan esta disciplina, 142.

OBJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 572, 573, 574, 1263.

OBRAS CONTIGUAS À LOS CAMINOS, 1308.

OBRAS DRAMÁTICAS; *V.* PROPIEDAD LITERARIA.

OBRAS PRIVADAS, 1734.

OBRAS PÚBLICAS, 1329.—Division, 1330.—Sistemas de ejecucion, 1331.—Empresa, 1332, 1333, 1334.—Adjudicacion, 1335.—Reconocimiento, 1336.—Ejecucion directa por el estado, 1337.—Contratas, 1338.—Administracion, 1339.—Empréstito, 1340.—Obras en curso de ejecucion, 1341, 1733.—Ingenieros, 1342.—Obras del estado, 1343, 1344.—Obras provinciales, 1345, 1346.—Deberes de los gobernadores de provincia, 1347.—Obras municipales, 1349.—Deberes de los gobernadores de provincia, 1350.—Proyectos y presupuestos, 1351.—Autorizacion para construirlas, 1352.—Obras mixtas, 1365, 1366.

OBSERVACION, 637.

OFICIOS CONCEJILES.—Obligacion de servirlos, 1246.—Exenciones, 1247, 1248.

ORDENANZAS, *V.* REGLAMENTOS.

ÓRDEN PÚBLICO, 661.—Órden y libertad, 662.—Conservacion del órden, 663, 664, 665.—Necesidad de una ley de órden público, 725.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, 134.

ORO Y PLATA (fabricacion de objetos de), 1521.—Ley del oro, 1522.—Ley de la plata, 1523.—Peso de los metales preciosos, 1524.—Marca de los plateros, 1525.—Marca pública, 1526.

P

PADRE.—Deberes cuyo cumplimiento le exige la administracion, 1052.

PAN.—Su fabricacion y venta, 1521, 1551.

PASAPORTES, 668.—Expedicion, 669, 670.—Requisitos, 671.—Refrendacion, 672.—Pasaportes colectivos, 673.—Registro, 674.—Penas contra los que viajen sin pasaporte, 675.—Pasaportes extranjeros, 677.

PASES, 679, *V.* PASAPORTES.

PATENTES DE SANIDAD, 631, 639, 642.—Distincion, 633.—Patente sucia, 634.—Sospechosa, 635.—Limpia, 636.

PERSONAS.—Primer objeto del derecho administrativo, 573, 574, 575.—Separacion de personas y cosas, 576.—Deberes y derechos de la administracion con respecto á las personas, 577.—Deberes comunes ó generales, 578.—Deberes particulares, 834.

PERSONAS MORALES.—Corporaciones, 1255, 1256.—Su naturaleza, 1257, 1258.—Patronato del gobierno, 1259.—Clasificacion, 1260.—Actos de las personas morales, ibid., 1261, 1262.

PESAS Y MEDIDAS.—Su necesidad en el comercio, 1579.—Uniformidad del sistema métrico, 1580.—Sistema métrico y ponderal de España, 1581, 1582.—Introduccion del sistema decimal, 1583.—Disposiciones preparatorias para su general observancia, 1584, 1585.—Fidelidad de las pesas y medidas, 1586.

PESCA, 1477.—Policía de la pesca, 1478.

POBRES.—Causas de la indigencia, 852, 853.—Pobres válidos, 854.—¿Tienen derecho al trabajo? 855, 856.—Cuando el pobre válido es acreedor á los socorros públicos, 857.—Antiguas leyes contra los mendigos, 858, 859, 860.—Legislacion moderna, 861, 862.—Pobres inválidos, 863, 864.

PODER ADMINISTRATIVO, 83.—Sus divisiones, 84, 85, 86, 87, 88, 92.

PODER EJECUTIVO, 69, 70.

PODER JUDICIAL.—Su independencia, 73, 74, 76.—Sus relaciones con el administrativo, 75.

PODER LEGISLATIVO.—Es soberano, 64.—Su alianza con el administrativo, 67, 68.

PODER POLÍTICO.—Su orígen y objeto, 2.—Sus formas, 3.—Idea del poder político, 8.

POLICÍA COMERCIAL.—Matrícula de comerciantes, 1599.—Corredores ordinarios de plaza, 1600.—Corredores intérpretes de navíos, 1601.—Agentes de cambio y corredores de bolsa, 1602.

POLICÍA DE SEGURIDAD, 666.—Régimen preventivo, 667.

POLICÍA DE TRÁNSITO DE LAS CARRETERAS GENERALES, 1306.—Sus reglas, 1307.—Deberes de los alcaldes, 1308.—Peones camineros, 1309, 1310.—Celadores de caminos, 1311.—Policía de los caminos provinciales, 1322.

POLICÍA RURAL, 1508.—Guardas del campo, 1509.—Sus obligaciones, 1510.—Guardas particulares no jurados, 1511.—Guardas jurados, 1512.—Plagas del campo, 1513, 1514, 1515.

POLICÍA SANITARIA, 611, 612.—Interior, 614, 631.—Exterior, 632, 640.—Delitos y faltas contra la salud públi-

ca, 660.—Cuestiones sobre policía sanitaria, 1736.

PORTAZGOS, PONTAZGOS Y BARCAJES EN LAS CARRETERAS GENERALES, 1312.—Establecimiento, 1313.—Exámen de esta contribucion, 1314.—Base del impuesto, 1315.—Tarifas, 1316.—Exenciones, 1317.—Aplicacion de sus productos, 1318.—Portazgos, etc., en los caminos provinciales, 1323.

PÓSITOS, 599.—Su orígen, 600.—Decadencia, 601.—Gobierno, 602.—Administracion, 603, 604, 605, 606, 607, 608.

POTESTAD COERCITIVA Ó DISCIPLINAR DE LA ADMINISTRACION, 172, 1900, 1901.

POTESTAD LEGISLATIVA, 63.

POTESTAD REGLAMENTARIA, 166.—Su division, 167.—Límites, 170, 173.

PREROGATIVAS DE LA CORONA, 161.

PRESIDIOS.—Su carácter, 798.—Orígen, ibid.—Clasificacion, 799.—Gobierno superior y particular, 800.—Autoridad de los gobernadores de provincia, 801.—Régimen y disciplina interior, 802, 805.—Clasificacion de los sentenciados, 806.—Aplicacion de los confinados á obras exteriores, 807, 808.—Órden económico y administrativo, 810, 818.—Cumplimiento de condenas, 814.—Rebajas de condena, 815.—Licencia, 816.—Policía judicial, 817, 818, 819.

PRESOS (conduccion y traslacion de los), 820, 821, 822.—Cuerdas de rematados á presidio, 823.—Gastos de conduccion, 824.—Traslacion de una cárcel á otra, 825, 829.

PRESOS POBRES (alimentos de los), 790.—Legislacion vária, 791.—Es obligacion de los Ayuntamientos, 792.

PRESUPUESTOS.—Generales, 1662.—Su formacion, 1663.—Duracion, 1664.—Presentacion anual del presupuesto á las Córtes, 1666.—Presupuestos provinciales, 1670.—Activo, 1671.—Pasivo, 1672.—Déficit, 1675.—Cuenta anual, 1677.—Presupuestos municipales, 1679.—Ingresos, 1680.—Ordinarios, 1681.—Extraordinarios, 1682.—Formacion y aprobacion del presupuesto, 1686.—Déficit, 1687.—Presupuesto adicional, 1688.—Cuentas, 1689, 1693.

PRISION, 726.—Dependen de la justicia y de la administracion, 727.—Su objeto, 728.—Medios para lograrlo, 730, 731, 732, 733.—Division de las prisiones, 740.—Prision preventiva, 741, 742, 743.—Clasificacion de los detenidos, 744, 745.—Aislamiento, 746.—Prision represiva, 747.—Trabajo, 748.—Silencio, 750.—Regla de Auburn, 751.—Regla de Filadelfia, 752.—Soledad, 754.—Sistema económico, 755, 756.—Concurrencia del

trabajo libre y reglamentado, 757, 758, 759.—Reservas en favor de los presos, 760, 761, 762.—Instruccion literaria, moral y religiosa, 763, 764, 765.—Excarcelacion, 766, 767.—Medios de precaver las reincidencias, 768, 769, 770.

PRISIONES (gobierno de las), 771.—Centralizacion de este servicio, 772, 773.—Intervencion de los jueces y tribunales, 775. —Alcaides, 776, 777, 778.—Régimen interior de las prisiones, 779.—Admision de los presos, 780.—Distribucion, 781, 782, 783. —Arquitectura carcelaria, 784.—Edificios convenientes para cárceles, 785.—Aislamiento de los presos, 786.—Policía de salubridad, 787.—De seguridad, 788.—De órden, 789.—Alimentos, 790, 791, 792.—Trabajo, 793, 794.—Correcciones, 795, 796.—Impuestos carcelarios, 797.

PRIVILEGIOS DE INVENCION, PERFECCION É INTRODUCCION, 1532.—Derechos del inventor, 1533, 1534, 1535.—Objeto de estos privilegios, 1536.—Privilegios de perfeccion, 1537. —De introduccion, 1538.—Solicitud de estos privilegios, 1539.—Efectos, 1540.—Expedicion de la cédula. 1541.—Transmision de los derechos que confieren, 1542.—Causas por que caducan 1543.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, 1771, 1772.—Ante los Consejos provinciales, 1773.—Recusacion, 1779.—Causas de recusacion, 1780.—Modo de proponerla, 1781.—Instancia de la administracion, 1783.—Demanda de particulares, 1784.—Término para contestar, 1785.—Emplazamiento, 1786.—Excepciones, 1787.—Prueba, 1788.—Vista, 1789, 1790.—Sentencia, 1791, 1792.—Votacion, 1793.—Deben motivarse, 1794.—Acusacion de rebeldía, 1797.—Prueba, 1798.—Sentencia, 1799.—Recurso de rescision, 1800, 1801, 1802.—Recursos contra las definitivas, 1803.—Recurso de interpretacion, ibid.—Sus efectos, 1804.—Apelacion, 1805, 1806.—Término para apelar, 1807.—Efectos de la apelacion, 1808.—Recurso de nulidad, 1809.—Término, 1810. —Ante el Consejo Real, 1812.—Demanda, 1824, 1825, 1826.—Requisitos de la demanda, 1827.—Citaciones y notificaciones, 1828, 1829.—Emplazamiento, 1830, 1831.—Excepciones, 1832.—Sustanciacion, 1833.—Contestacion á la demanda, 1834, 1835, 1836. —Vista, 1838, 1839.—Actuacion en rebeldía, 1840.—Recurso de rescision, 1841.—Efectos, 1842, 1843.—Prueba, 1844, 1845. —Posiciones, 1846, 1849.—Testigos, 1850, 1856.—Peritos, 1857, 1858, 1859.—Inspeccion ocular, 1860.—Comprobacion de documentos, 1861, 1868.—Providencias interlocutorias y definitivas, 1869; 1873.—Reposicion de estas providencias, 1874.—Recurso de aclaracion, 1875.—De revision, 1876.—Modo de in-

terponerlos, 1877.—Término, 1878.—Pueden entablarlo los acreedores, 1878.—No proceden prescrita la accion, 1879.—Trámites, 1880.—Recursos de apelacion, 1882, 1887.—Recursos de nulidad, 1889.—Plazos, 1890.—Condenacion en daños y perjuicios, 1891.

PROFESIONES MÉDICAS, 611. — Inspeccion del gobierno, 650.—Estudios prévios, ibid.—Intrusos, ibid.—Farmacéuticos, ibid.

PROPIEDAD INDUSTRIAL, 1531, *V.* PRIVILEGIOS DE INVENCION, PERFECCION É INTRODUCCION.

PROPIEDAD LITERARIA, 1479, 1480.—Legislacion, 1481. Requisitos necesarios para gozar los beneficios de la propiedad literaria, 1482.—Propiedad de las obras dramáticas, 1483, 1484.

PROVINCIA.—Seccion de territorio, 114.—¿Son unidades naturales ó administrativas? 454, 455, 456.—Son un todo y la parte de un todo, 457.—Tienen intereses especiales, 458.

PROVINCIAS VASCONGADAS.—Sus fueros, 138.

PUEBLO, 304, 305.—Es unidad natural y administrativa, 496, 497.

Q

QUINTAS, *V.* SERVICIO MILITAR.

R

REALES DECRETOS, 166.—Sus caractéres, 168.

REALES ÓRDENES, 178.

REBELION, 723, *V.* ASONADA.

RECOMPENSAS POR SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, 190.

REGALÍA DE APOSENTO, 1617.

RÉGIMEN MUNICIPAL, 807, 901.

REGISTRO CIVIL.—Su importancia, 580, 581.—Olvido de este deber administrativo, 582.—Necesidad de que la autoridad registre los actos civiles, 583.—Leyes antiguas, 584.—Reforma, 585.—Legislacion vigente, 586, 587.—Registro eclesiástico, 588.

REGLAMENTOS DE ADMINISTRACION PÚBLICA, 166, 169.—Cuando son inconstitucionales, 171, 174.—Medios legítimos de oposicion, 175, 176, 177.

RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y COMERCIALES, 187.

RENTA DE LA POBLACION, 1618.

RENTAS ESTANCADAS, 1629.

RESIDENCIA DE LAS AUTORIDADES, 159.

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION, 51.

RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES ADMINISTRATIVOS, 145, 153, 154, 156, 157.

RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS, 145, 229.—Es individual ó colectiva, 230.

REUNIONES PÚBLICAS, 714.—Reuniones ilícitas, 715.—Deberes de la autoridad, 716.

REY.—Su potestad legislativa, 63.—Su persona es sagrada é inviolable, 161.—Sus facultades como gefe supremo de la administracion, 163, 166, 180, 185, 186, 187, 188, 189, 190.—Es superior comun del órden administrativo y judicial, 183.

RIFAS.—Están generalmente prohibidas, 694.—El gobierno suele permitirlas en favor de los establecimientos de beneficencia, 695.

RIOS NAVEGABLES, 1278.—Navegacion fluvial, 1292.

S

SALUBRIDAD PÚBLICA, 609, 610.—Los beneficios de la civilizacion mejoran la salud pública, 659.

SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEL DESPACHO, *V.* Ministerios.

SEDICION, *V.* Asonada.

SERVICIO MILITAR.—Obligacion de este servicio, 1178.—Igualdad, 1179.—Reemplazos, 1180.—Alistamiento, 1181, 1182, 1183.—Rectificacion, 1184, 1185.—Competencia entre pueblos, 1186.—Sorteo general, 1187, 1196.—Sorteos parciales, 1191.—Repartimiento de quintos, 1192, 1195.—Declaracion de soldado, 1196.—Escepciones, 1197, 1202.—Suplentes, 1203.—Conduccion de quintos, 1204, 1205.—Entrega, 1206, 1207, 1208.—Reclamaciones, 1209, 1210.—Sustitucion, 1211, 1220.—Prófugos, 1221, 1222.—Declaracion de prófugo, 1223, 1226.—Aprehension de prófugos, 1227, 1228.—Penas, 1229.

SERVICIO NAVAL, 1232, 1233, *V.* Matrícula de mar.

SERVIDUMBRES.—En los montes del estado, 1405.—Pecuarias, 1501.—Públicas, 1699.—Su division, 1700.—Enumeracion, 1701, 1702.—Imposicion de estas servidumbres, 1709.—Indemnizacion, 1704.

SOBERANÍA, 6.

SOBERANO, 4.

SOCIEDAD POLÍTICA.—Su origen y fundamento, 1.

SOCIEDADES SECRETAS, 715.

SUBDELEGADOS DE FOMENTO, *V.* Gobern.ª de provincia.

SUBDELEGADOS DE SANIDAD, 864.

SUBSECRETARIOS.—Son agentes auxiliares é intermedios, 232.—Motivos de su institucion, 233.—Sus facultades, 234,

235, 236, 237, 238, 239, 240, 241.

SUBSIDIO DE LA INDUSTRIA Y DEL COMERCIO, 1614.—Bases del impuesto, 1615.—Repartimiento, 1616.

SUBSISTENCIAS PÚBLICAS, 589.—Policía de las subsistencias, 591, 592.—Derechos de introduccion ó de consumo, 593.—Primas, 594.—Trabajos públicos, 596.—Prohibicion de exportar, 597.—Permiso para importar; 598.—Acopios, 599.

SUSPENSION DE EMPLEO, 144.

T

TALLERES PÚBLICOS.—Cuando será útil su establecimiento, 862.

TEATRO, *V.* Espectáculos públicos.

TENIENTE DE ALCALDE.—Su autoridad, 339, *V.* Alcalde.

TERRITORIO ESPAÑOL, 111.

TERRITORIO NACIONAL, 95, 96, 97.

TORNOS, *V.* Establecimientos de beneficencia.

TOROS, *V.* Espectáculos públicos.

TRABAJO (derecho al), exámen de esta teoría, 855.—Como puede concebirse que procurar trabajo sea un deber social, 856.

TRATADOS DE PAZ, 185.

TRAVESÍAS DE LOS PUEBLOS, 1367.

TRIBUNAL DE CUENTAS, *V.* Cuentas.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.—Organizacion de los Consejos provinciales como tribunales de primera instancia, 1773, 1778.—Organizacion del C. R. como tribunal superior, 1812, 1823.

U

UNIDAD ADMINISTRATIVA.—Sus causas, 38, 39, 40, 41, 42, 43.

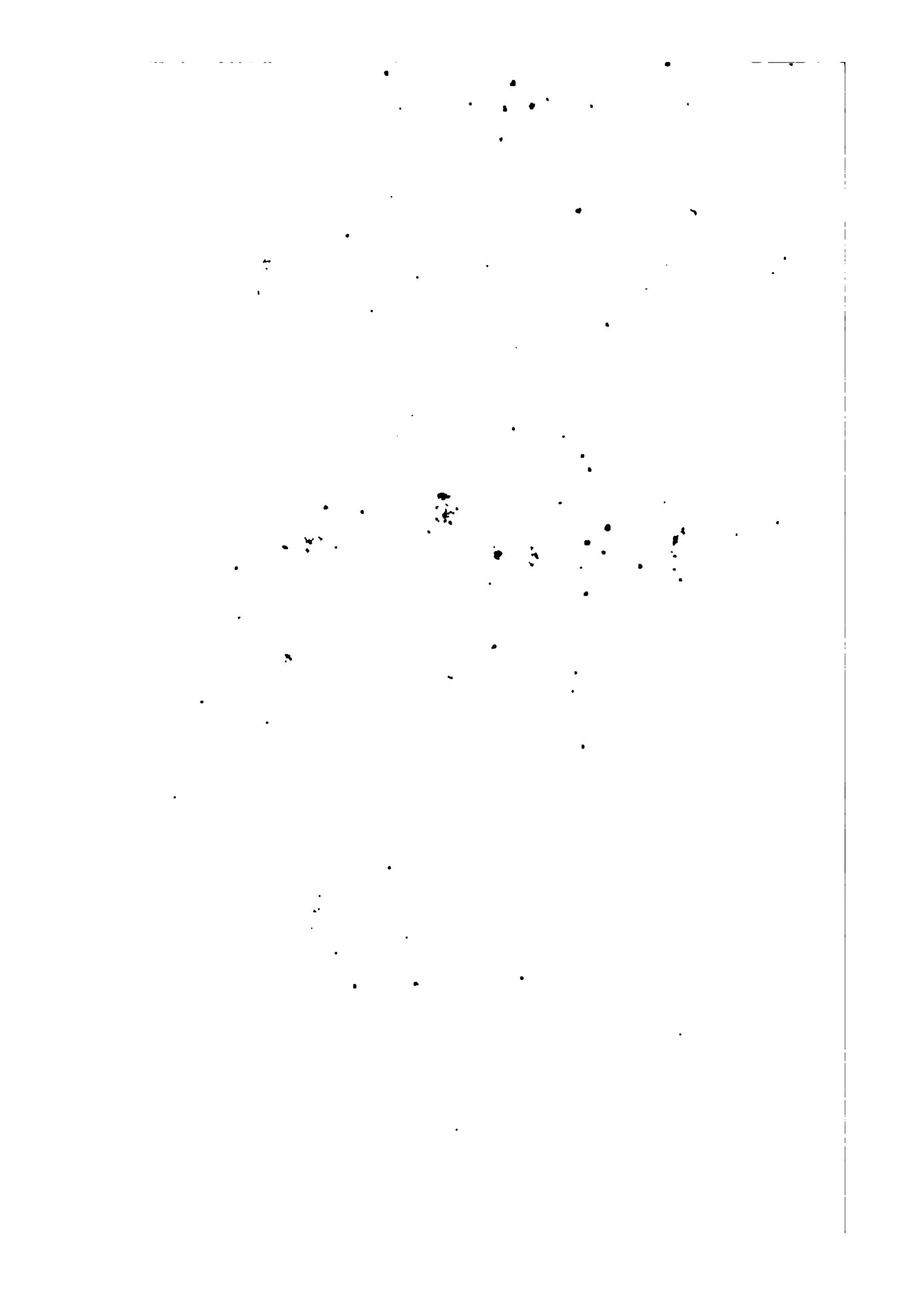
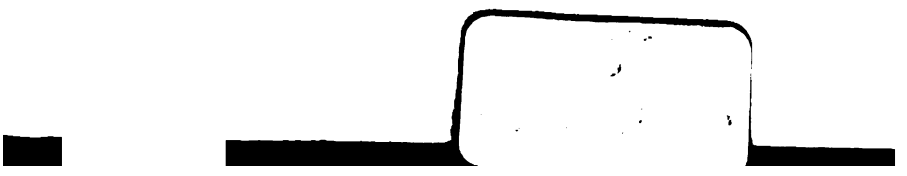
V

VACUNA, 619.

VAGANCIA, 698.—Cuando es objeto de la policía de seguridad, 699.

VAGOS.—Legislacion antigua, 696, 697.—Quienes son vagos, 700.—Vagos simples y calificados, ibid.—Declaracion de vago, 701.—Destino de los vagos, ibid.

VECINO, 1046.—Derechos de vecindad, 1047.—Cargas, 1048.—Media vecindad, 1049.

VEINTE POR CIENTO DE PROPIOS, 1619.

VISITADORES GENERALES DE HACIENDA, *V.* Agentes auxiliares de la administracion.